

**DIE STAATSRECHTLICHEN WIRKUNGEN
EINER KOALITIONSVEREINBARUNG
BEI DER BILDUNG DER BUNDESREGIERUNG**

von
Helmut Scheidle
aus Augsburg

1965



DIE STAATSRECHTLICHEN WIRKUNGEN
EINER KOALITIONSVEREINBARUNG
BEI DER BILDUNG DER BUNDESREGIERUNG

Inaugural - Dissertation
der Juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen - Nürnberg

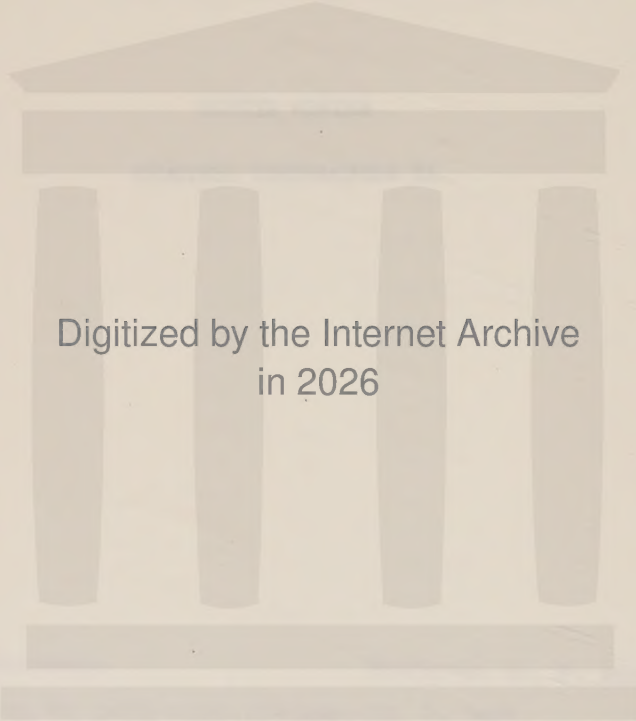
vorgelegt von
Helmut Scheidle
aus Augsburg

Referent: Professor Dr. P. Badura

Tag der mündlichen Prüfung: 29. 7. 1965

MEINEN ELTERN

IN DANKBARKEIT GEWIDMET



Digitized by the Internet Archive
in 2026

I n h a l t s ü b e r s i c h t

Literaturverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Erster Abschnitt

DIE BILDUNG EINER KOALITIONSREGIERUNG - BESCHREIBUNG UND
ANALYSE DES POLITISCHEN VORGANGS 1-29

I. Der Ausgangspunkt: Das parlamentarische Re-
gierungssystem 1

II. Beispiele von Koalitionsvereinbarungen in der
neueren Verfassungsgeschichte 4

1. Die Weimarer Republik 5

2. Die französische IV. Republik (1945 - 1958) 8

3. Die österreichische Republik seit 1945 10

4. Die Bundesrepublik 12

III. Versuch einer Typologie der Koalitionen und
Koalitionsvereinbarungen 15

1. Arten der verschiedenen Koalitionen 15

2. Beteiligte 18

3. Form 22

4. Inhalt der Vereinbarungen 24

5. Sicherung der Ausführung 27

Zweiter Abschnitt

DIE KOALITIONSVEREINBARUNGEN ERZEUGEN RECHTLICHE WIRKUNGEN	30-101
---	--------

I. Die Koalitionsvereinbarung als Rechts- handlung	30
1. Stellungnahme der ausländischen Literatur	30
a) Frankreich	30
b) Österreich	31
2. Ausgangspunkt: Der Begriff des Vertrages	32
a) Problematik einer juristischen Be- trachtung	32
b) Die Koalitionsvereinbarung als Phänomen des Verfassungslebens	36
3. Rechtsbindungswille der Parteien?	42
a) Anforderungen an den Parteiwillen ...	42
b) Untersuchung des Willens der Parteien	47
4. Ablehnung des Prinzips "Wettbewerb" als Analogon zu verfassungsrechtlichen Vor- gängen	55
5. Beurteilung der teilweisen Parallelität der Willenserklärungen beim Abschluß der Koalitionsvereinbarungen	58
II. Die Parteien können rechtsverbindlich Koalitionsverträge schließen	61
1. Lösungsversuche ohne Nachweis einer Rechts- grundlage	61
2. Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage	64

III

3. Vorbereitende Untersuchung zur Klärung der erforderlichen Rechtsgrundlage	70
a) Keine ausdrückliche Erwähnung der Koalitionsvereinbarungen im Grundgesetz	70
b) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Koalitionsvereinbarungen	72
c) Sozialstaatsklausel	75
d) Dogmatische Präzisierung	76
4. Die Rechtsgrundlage der Koalitionsverein- barung im positiven Verfassungsrecht	79
a) Stellung der Koalitionsvereinbarungen in einem vom Verfassungsrecht durch- drungenen Bereich	80
b) Auslegung des verfassungsrechtlichen Mitwirkungsauftrages	90
c) Verfassungsrechtliche Verantwortung der Parteien aus ihrer erweiterten Macht- und Rechtsstellung	93
d) Integrationsaufgabe der politischen Parteien	98
5. Zusammenfassung	100

Dritter Abschnitt

RECHTLICHE GRENZEN DER KOALITIONSVEREINBARUNGEN 102-133

I. Das Verhältnis der Koalitionsvereinbarungen zum Staatsrecht	102
1. Abänderung objektiven Rechts durch Koalitionsvereinbarungen nicht möglich .	102

IV

2. Staatsrechtliche Grenzen der Koalitionsvereinbarungen	106
3. Erfordernis der Publizierung der Pakte ...	110
II. Das Ausmaß der vertraglichen Bindung	112
III. Zulässiger Inhalt von Koalitionsvereinbarungen, verdeutlicht am Beispiel einiger kritischer Stipulationen (Bundeskanzler auf Zeit, Proporzklausel, Koalitionsausschuß)	123
IV. Einseitige Lösung von einer Koalitionsvereinbarung	131

Vierter Abschnitt

RECHTSFOLGEN BEI VERLETZUNG DES KOALITIONSVER- TRAGES	134-159
I. In Betracht kommende Sanktionen	134
1. Bedeutung der rechtlichen Sanktionen	134
2. Möglichkeiten rechtlicher Sanktionen bei Verletzung des Koalitionsvertrages	137
a) Ende der Koalition	138
b) Weiterbestehen der Koalition	143
II. Verfahrensarten	151
1. Organstreitigkeit vor dem Bundesver- fassungsgesicht	152
2. Klage zum Verwaltungsgericht	156

Anhang

Wichtige Beispiele für Koalitionsvereinbarungen 160-187

I. Richtlinien der Regierung Marx	160
II. "Protocole d'accord"	163
III. Österreichisches Koalitionsabkommen von 1963	166
IV. Das Bonner Koalitionsabkommen von Oktober 1961	170
V. Das Bonner Koalitionsabkommen von Dezember 1962	182
VI. Die Regierungsbildung nach der Bundestags- wahl 1965	185

Literaturverzeichnis

Vorbemerkung zur Zitierweise: Soweit die Nachweise nicht mit dem vollen Titel angegeben sind, ist mit der in Klammern angegebenen Abkürzung des Titels zitiert.

- | | |
|--------------------------------------|---|
| Adamovich, Ludwig -
Spanner, Hans | Handbuch des Österreichischen Verfassungsrechts, 5. Auflage, Wien, 1957 (Verfassungsrecht) |
| L'Année Politique | Revue Chronologique des principaux faits politiques, économiques et sociaux de la France, Paris, 2.Serie: 1944ff (AP) |
| Anschütz, Gerhard | Die Verfassung des Deutschen Reiches, Kommentar, 6. Auflage, Berlin 1927 (Verfassung) |
| ders., | Das System der rechtlichen Beziehungen zwischen Reich und Ländern, HbDStR, Bd. I, 1930, S. 295-300, (Reich und Länder) |
| Apelt, Willibald | Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Leipzig, 1920 |
| ders., | Geschichte der Weimarer Verfassung, München, 1946 (Geschichte) |
| Bachof, Otto | Bundesrecht als Maßstab im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren, DÖV 1964, S. 9-13 (Normenkontrollverfahren) |
| Bartelt, Christian | Regierungsbildung nach dem Grundgesetz, Dissertation, Marburg, 1960 (Regierungsbildung) |
| Bäumlin, Richard | Recht, Staat und Geschichte; Eine Studie zum Wesen des geschichtlichen Rechts, entwickelt an den Grundproblemen von Verfassung und Verwaltung, Zürich, 1961 (Recht, Staat und Geschichte) |
| Becker, Kurt | Wer regiert jetzt in Bonn?, Die Welt, Nr. 261 vom 8. 11. 61, S. 1 |

Berber, Friedrich	Lehrbuch des Völkerrechts, Band I, München und Berlin, 1960 (Völkerrecht)
Bergsträsser, Ludwig	Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, 5. Auflage, München, 1928 (Geschichte)
Rechtliche Ordnung des Parteiwesens...	Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, 2. Auflage, Frankfurt, Berlin, 1958 (Bericht)
Bettermann, Karl-August	Verpflichtungsermächtigung und Vertrag zu Lasten Dritter, JZ 1951, S. 321-326 (Verpflichtungsermächtigung)
Binding, Karl	Die Gründung des Norddeutschen Bundes, Leipzig, 1888
Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, H. J. Abraham u. a.; Loseblattform, Hamburg, 14. Lieferung Mai 1965 (Bonner Kommentar)
Bullinger, Martin	Vertrag und Verwaltungsakt, Stuttgart, 1962 (Vertrag)
Burckhardt, Walter	Der Vertrag im Privatrecht und im öffentlichen Recht, Bern, 1924 (Der Vertrag)
Dahm, Georg	Völkerrecht, Bd. I, Stuttgart, 1958
Duverger, Maurice	Manuel de droit constitutionnel et de science politique, Paris, 1948 (Manuel)
ders.,	Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris, 1955 (Institutions)
ders.,	Die politischen Parteien, Tübingen 1959 (Parteien)

VIII

- | | |
|----------------------------------|---|
| Ehmke, Horst | Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung, AöR 79, 1953/54, S. 385-418 (Verfassungsänderung) |
| ders., | Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVdStL, Heft 20, 1963, S. 53-102 (Verfassungsinterpretation) |
| Eisenmann, Charles - Hamon, Léo | La Juridiction Constitutionnelle en Droit Français; Länderbericht in "Verfassungsgerichtsbarkeit der Gegenwart", Köln und Berlin, 1962, S. 231-291 (La Juridiction Constitutionnelle) |
| Eisermann, Gottfried | Die Lehre von der Gesellschaft, Stuttgart, 1958 (Gesellschaft) |
| Enneccerus - Nipperdey | Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts, Bd. I, 2. Halbb. 15. Auflage, Tübingen, 1960 (Allg. Teil, 2. Halbb.) |
| Eschenburg, Theodor | Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, DÖV 1954, S. 193-202 (Richtlinien der Politik) |
| ders., | Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart, 1956 (Staat und Gesellschaft) |
| ders., | Pakt wider die Demokratie, Die Zeit vom 10.11.1961 |
| Eyermann, Erich - Fröhler Ludwig | Verwaltungsgerichtsordnung, 3. Aufl., München und Berlin, 1962 (VwGO) |
| Fabre, Michel-Henry | Un échec constitutionnel: L'investiture du président du conseil des ministres, Revue du Droit Public, Bd. 67, 1951, S. 182-211 (Echec) |
| Fleiner, Fritz | Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Tübingen, 1928 (Institutionen) |

- Flume, Werner Rechtsgeschäft und Privatautonomie,
Karlsruhe, 1960
- Forsthoff, Ernst Zur verfassungsrechtlichen
Stellung und inneren Ordnung der
Parteien, Tübingen, 1950 (Parteien)
- ders., Verwaltungsrecht I, 8. Auflage,
München, Berlin, 1961 (Ver-
waltungsrecht)
- Friauf, Karl-Heinrich Grenzen der politischen Ent-
schließungsfreiheit des Bundes-
kanzlers und der Bundesminister,
Festgabe für H. Herrfahrdt,
Marburg, 1961, S. 45-72 (Ent-
schließungsfreiheit)
- ders., Zur Problematik des verfassungs-
rechtlichen Vertrages, AöR 88,
1963, S. 257-313 (Verfr. Verlag)
- Friesenhahn, Ernst Parlament und Regierung im moderner
Staat, VVdStL, Heft 16, 1958,
S. 10-73 (Parlament und Regierung)
- ders., Verfassungsgerichtsbarkeit in der
Bundesrepublik, Köln, 1963 (Ver-
fassungsgerichtsbarkeit)
- Frost, Gerd Die Kabinettsbildung als Problem
der Staatsgestaltungslehre, unge-
druckte Dissertation, Marburg,
1956 (Kabinettsbildung)
- Gaus, Günter Ein Koalitionsabkommen ist nicht
bindend, Südd. Zeitg., 11/12.
11. 1961, S. 4 (Koalitionsabkom-
men)
- Gebhard, Ludwig Handkommentar zur Verfassung des
Deutschen Reiches, München,
Berlin, Leipzig, 1932 (Verfassung)
- Georges, Karl-Ernst Lateinisch-Deutsches Handwörter-
buch, 7. Auflage, Leipzig, 1879
- Gerber, Helmut Koalitionsabkommen im Bund,
Dissertation, Tübingen, 1964
(Koalitionsabkommen)

- Giacometti, Zaccaria Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Bd.I, Zürich, 1960 (Verwaltungsrecht)
- Giese, Friedrich Grundriß des Reichsstaatsrechts, 5. Aufl., Bonn, 1930 (Reichsstaatsrecht)
- ders., Parteien als Staatsorgane, Bemerkungen zum Plenarbeschluß des BVerfG vom 26. Juli 1954, AöR 80, 1955/56, S. 377-379
- Giese, Friedrich - Schunk, Egon Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage, Frankfurt, 1960 (Grundgesetz)
- Glum, Friedrich Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, Berlin, 1925 (Staatsrechtliche Stellung)
- ders., Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, München, Berlin, 1950 (Parl. Regsystem)
- ders., Kritische Bemerkungen zu Art. 63, 67, 68, 81 des Bonner Grundgesetzes, in Festgabe für Erich Kaufmann "Um Recht und Gerechtigkeit", S. 47-64, Stuttgart und Köln, 1950 (Kritische Bemerkungen)
- Goessl, Manfred Organstreitigkeiten innerhalb des Bundes, Berlin, 1961 (Organstreitigkeiten)
- Goguel, François - Ziebur, Gilbert Das französische Regierungssystem, Bd. 1: Leitfaden, Bd. 2: Quellenbuch, Köln 1956-57 (Leitfaden, Quellenbuch)
- Grewe, Wilhelm Zum Begriff der politischen Partei, in Festgabe für Erich Kaufmann "Um Recht und Gerechtigkeit", Stuttgart und Köln, 1950, S. 65-82 (Pol. Partei)

- Hamann, Andreas Das Grundgesetz, Kommentar,
2. Aufl., Neuwied und Berlin,
1961 (Grundgesetz)
- Haniel, Erich Regierungsbildung und Regierungs-
krisen in der Verfassungsent-
wicklung der französischen Vierten
Republik, Tübingen, 1961 (Re-
gierungsbildung)
- Heller, Hermann Die Souveränität - Ein Beitrag
zur Theorie des Staats- und
Völkerrechts, Berlin und Leipzig,
1927 (Die Souveränität)
- Henke, Wilhelm Die Parteien im Staat des Bonner
Grundgesetzes, DÖV 1958, S. 646-
651
- ders., Das Recht der politischen Parteien
Göttingen, 1964 (Parteien)
- Herrfahrdt, Heinrich Die Kabinettsbildung nach der
Weimarer Verfassung unter dem
Einfluß der politischen Praxis,
Berlin, 1957 (Kabinettsbildung)
- Herzog, Roman Verfassungsgerichtliche und Ver-
waltungsgerichtliche Normen-
kontrolle, BayVBl 1961, S. 368-373
(Normenkontrolle)
- Hesse, Konrad Die normative Kraft der Verfassung
Tübingen, 1959 (Normative Kraft)
- ders., Die verfassungsrechtliche Stellung
der politischen Parteien im
modernen Staat, VVdStL Heft 17,
1959, S. 11-52 (Parteien)
- v. d. Heydte,
Friedrich-August - Soziologie der deutschen Parteien,
Sacherl, Karl München, 1955 (Parteien)
- v. Hippel, Ernst Ungeschriebenes Verfassungsrecht,
VVdStL Heft 10, 1952, S. 1-32
- v. Hippel, Fritz Das Problem der rechtsgeschäft-
lichen Privatautonomie, Tübingen,
1936 (Privatautonomie)

- Hoogen, Matthias "Spiegel-Gespräch" in "Der Spiegel" Nr. 53/1961, S. 22-28
- Huber, Ernst Rudolf Verträge zwischen Staat und Kirche im Deutschen Reich, Breslau 1930 (Verträge zwischen Staat und Kirche)
- ders., Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, 2. Bd., Tübingen, 1951
- Husserl, Edmund Rechtskraft und Rechtsgeltung, Berlin, 1925
- Imboden, Max Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Basel, 1958 (Verwr. Vertrag)
- Jellinek, Walter Verfassung und Verwaltung des Reiches und der Länder, Berlin, 1926 (Verfassung und Verwaltung)
- Kägi, Werner Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich, 1945 (Rechtliche Grundordnung)
- Kafka, Gustav E. Artikel "Koalition" in Staatslexikon, 6. Aufl., Bd. 4, 1959 Sp. 1102 ff
- ders., Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVdStL Heft 17, 1959, S. 53-102 (Verfr. Stellung)
- ders., Papierene Verfassung? Der Parteien- und Verbändestaat am Beispiel Österreichs. "Wort und Wahrheit", 1962, S. 529-541 (Papierene Verfassung)
- ders., Die gelähmte Regierung. Der Parteien- und Verbändestaat am Beispiel Österreichs. In "Wort und Wahrheit", 1962, S. 590-612 (Regierung)
- Kaiser, Joseph H. Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin, 1956 (Repräsentation)

- Kaufmann, Erich Die Regierungsbildung in Preußen und im Reich und die Rolle der Parteien, 1921; jetzt in E. Kaufmann, Autorität und Freiheit, Gesammelte Schriften, Göttingen, 1960, S. 374-387 (Regierungsbildung)
- ders., Règles Générales du Droit de la Paix; in Recueil des Cours der Académie de Droit International, Paris, 1935, S. 313-620 (Règles Générales)
- ders., Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, VVaStL Heft 9, 1952, S. 1-16 (Verfassungsgerichtsbarkeit)
- Kirchheimer, Otto Parteistruktur und Massendemokratie in Europa, AöR 79, 1954/54, S. 301-325 (Parteistruktur)
- ders., Vom Wandel der politischen Opposition, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie XLIII, 1957, S. 59-84 (Opposition)
- Klinger, Hans Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, Göttingen, 1960 (VwGO)
- Klinghoffer, Hans Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen, Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft, Bd. 24, 1929, S. 178-258, (Parl. Regierungssystem)
- Koellreutter, Otto Die politischen Parteien im modernen Staate, Breslau, 1926 (Parteien)
- Köttgen, Arnold Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, Berlin, 1928 (Berufsbeamtentum)
- Kormann, Karl System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, Berlin, 1910 (Rechtsgeschäftliche Staatsakte)
- Korte, Heinrich Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, Göttingen, 1962 (Verfassung Niedersachsen)
- Kremer, Klemens Der Abgeordnete zwischen Entscheidungsfreiheit und Parteidisziplin, München, 1956 (Der Abgeordnete)

- Krüger, Herbert Verfassungswandlung und Verfassungsgerichtsbarkeit, Festgabe für R. Smend, 1962, S. 151-170.
- ders., Allgemeine Staatslehre, Stuttgart, 1964
- Laferrière, Julien Manuel de Droit Constitutionnel, 2. Aufl., Paris, 1947 (Droit Constitutionnel)
- Lange, Max Politische Soziologie, Berlin und Frankfurt, 1961
- Larenz, Karl Schuldrecht, I. Bd., Allgemeiner Teil, 3. Aufl., München und Berlin 1958 (Schuldrecht I)
- de Laubadère, André Traité théorique et pratique des Contrats administratifs, 3 Bände, Paris, 1956 (Contrats administratifs)
- Lehmann, Heinrich Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches, 11. Aufl., 1958, Berlin (AT)
- Leibholz, Gerhard Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht, DVBl 1950, S. 194-197 (Volk und Partei)
- ders., Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe, 1958 (Strukturprobleme)
- ders., Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 2. Aufl., Berlin, 1960 (Gestaltwandel der Demokratie)
- Leisner, Walter Betrachtungen zur Verfassungsauslegung, DÖV 1961, S. 641-653 (Verfassungsauslegung)
- Liermann, Hans Über die rechtliche Natur der Vereinbarungen politischer Parteien untereinander, AöR 50, 1926, S. 401-412 (Vereinbarungen)

- Loewenstein, Karl Verfassungsrecht und Verfassungs-
realität, AöR 77, 1951/52,
S. 387-435 (Verfassungsrecht)
- Maiwald, Joachim Zum Wesen des "Verfassungsrecht-
lichen Vertrages" dargestellt am
Beispiel der zwischenparteilichen
Koalitionsvereinbarung, Disser-
tation, München, 1963 (KV)
- v. Mangoldt, Hermann -
Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz, Kommentar,
2. Aufl., 1. Bd. 1957, 2. Bd. 1964,
Berlin und Frankfurt (Grund-
gesetz)
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht, 12. Aufl.,
München und Berlin, 1963 (Staats-
recht)
- Maunz, Theodor -
Dürig, Günter Kommentar zum Grundgesetz, Lose-
blattform, München, 7. Lieferung
März 1964 (GG)
- Menger, Christian-
Friedrich Zur verfassungsrechtlichen
Stellung der deutschen politischen
Parteien, AöR 78, 1952/53,
149-162 (Parteien)
- Menzel, Eberhard Ermessensfreiheit des Bundes-
präsidenten bei der Ernennung
der Bundesminister?, DÖV 1965,
S. 581-597 (Ermessensfreiheit)
- Merkel, Adolf Die Antwort der Verfassung, in
Form, Februar 1959, S. 52 ff
(Verfassung)
- Meuschel, Adelheid Die Regierungsbildung im Deutschen
Reich und seinen Ländern nach
den gegenwärtig gültigen Ver-
fassungen, AöR 41 (1921), S. 1-53
(Regierungsbildung)
- Münch, Fritz Die Bundesregierung, Frankfurt,
1954 (Bundesregierung)
- Nawiasky, Hans Allgemeine Rechtslehre, 2. Aufl.,
Einsiedeln, Zürich, Köln, 1948
(Rechtslehre)
- ders., Die Grundgedanken des Grundge-
setzes für die Bundesrepublik
Deutschland, Stuttgart und Köln,
1950 (Grundgedanken)

- Partsch, Karl Joseph Parlament und Regierung im modernen Staat, VVaStL Heft 16, 1958, S. 74-109 (Parlament und Regierung)
- Peter, Christoph Wahlabsprachen politischer Parteien und ihre rechtlichen Grenzen, Berlin, 1964 (Wahlabsprachen)
- Peters, Hans Der Koalitionsvertrag der Fraktionen, Bonner Rundschau vom 19. 11. 1961, S. 1 (Koalitionsvertrag)
- Pfeifer, Helfried Österreichs Parteien und Parlament seit 1945, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, n. F. Bd. 11, 1962, S. 417-476
- Poetzsch-Heffter, Fritz Vom Staatsleber unter der Weimarer Verfassung, JÖR 13 (1925), S. 1-248; JÖR 17 (1929), S. 1-141; JÖR 21 (1934), S. 1-204 (Staatsleben)
- ders., Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung, HbDStR Bd. I, 1930, S. 511-520 (Organisation)
- Pohle, Rudolf Anmerkung zum Urteil des BGH vom 19. 1. 1959, MDR 1959, 824-826 (Anmerkung)
- Prélot, Marcel Précis de droit constitutionnel, Paris, 1948 (Précis)
- Radbruch, Gustav Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, HbDStR Bd. I, 1930, S. 285-294 (Politische Parteien)
- ders., Rechtsphilosophie, 4. Aufl., besorgt von E. Wolf; Stuttgart, 1950
- Raiser, Ludwig Vertragsfreiheit heute, JZ 1958, S. 1-8
- Redeker, Konrad -
v. Oertzen, Hans
Joachim Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Münster, 1960

- Reinach, Adolf Zur Phänomenologie des Rechts,
Die apriorischen Grundlagen des
bürgerlichen Rechts, München,
1953 (Zur Phänomenologie des
Rechts)
- Ridder, Helmut Zur verfassungsrechtlichen
Stellung der Gewerkschaften im
Sozialstaat nach dem Grundge-
setz für die Bundesrepublik
Deutschland, Stuttgart, 1960 (Ge-
werkschaften)
- Rössler, Peter Der öffentlich-rechtliche Vertrag,
Verwaltungspraxis 1956, S. 275-277
- Roth, Götz Fraktion und Regierungsbildung, -
Eine monographische Darstellung
der Regierungsbildung in Nieder-
sachsen im Jahre 1951 - , Meisen-
heim am Glan, 1954 (Fraktion und
Regierungsbildung)
- Rothenbücher, Karl Die Stellung des Ministeriums nach
Bayerischem Verfassungsrechte,
München, 1922 (Stellung des
Ministeriums)
- Rupp, Hans-Heinrich Zur neuen Verwaltungsgerichts-
ordnung: Gelöste und ungelöste
Probleme, AöR 85 (1960), S. 149-199
u. 301-336
- Salzwedel, Jürgen Die Grenzen der Zulässigkeit des
öffentlich-rechtlichen Vertrages,
Berlin, 1958 (Grenzen)
- Sasse, Christoph Koalitionsvereinbarung und Grund-
gesetz, JZ 1961, S. 719-729 (KV)
- Schärf, Adolf Österreichs Erneuerung 1945-1955,
Das erste Jahrzehnt der Zweiten
Republik, Wien, 1955 (Österreichs
Erneuerung)
- Schelcher, Walter Das parlamentarische System,
AöR 41, 1921, S. 257-363

- Scheuner, Ulrich Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems, AöR Bd. 13 NF, 1927, S. 209-233 u. 337-381. (Parl. Reg.system)
- ders., Grundfragen des modernen Staates, in Recht-Staat-Wirtschaft, Bd. III, 1951, S. 126-165 (Grundfragen)
- ders., Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, in Recht-Staat-Wirtschaft, Bd. IV, 1953, S. 88-119 (Institutionelle Garantien)
- ders., Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat, DÖV 1958, 641-64 (Parteien)
- Schmitt, Carl Verfassungslehre, München und Leipzig, 1928
- ders., Der Hüter der Verfassung, Tübingen 1931
- Schneider, Hans Die Regierungsbildung nach dem Bonner Grundgesetz, NJW 1953, S. 1330-1333 (Regierungsbildung)
- Schneider, Kurt Die österreichische Parteiendemokratie in Recht und Wirklichkeit, ungedruckte Dissertation, Wien, 1961 (Österreichische Parteiendemokratie)
- Schüle, Adolf Die strangulierte Freiheit, Die Welt vom 5. 12. 1961 (Nr. 283), S. 6
- ders., Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen, 1964 (KV)
- Schunck, E. -
De Clerck, H. Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Siegburg, 1961
- Seifert, Karl-Heinz Zur Rechtsstellung der politischen Parteien, DÖV 1956, S. 1-7 (Rechtsstellung)

- Smend, Rudolf
 ders.,
 Verfassung und Verfassungsrecht, Leipzig, 1928 (Verfassungsrecht)
 Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München, 1955, S. 11-20 (Öffentlichkeit)
- Soergel - Siebert
 Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, I. Bd., 9. Aufl., Stuttgart, 1959 (BGB)
- Spanner, Hans
 Besprechung der Arbeit von Schüle, Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, JZ 1965, S. 332-333 (Besprechung)
- Staudinger - Coing
 J. v. Staudinger's Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 1. Bd., Allgemeiner Teil, 11. Auflage, Berlin, 1957
- Stern, Klaus
 Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages, Verwaltungsarchiv Bd. 49, 1958, S. 106-157 (Öff.rechtl. Vertrag)
- Sternberger, Dolf
 Lebende Verfassung, Studien über Koalition und Opposition, Meisenheim am Glan, 1956 (Lebende Verfassung)
- Théry, Jacques
 Le Gouvernement de la IV^e République, Paris, 1949 (Gouvernement)
- Thieme, Werner
 Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Göttingen, 1961 (Der öffentliche Dienst)
- Thoma, Richard
 Das Reich als Demokratie, HbDStR, Bd. I, 1930, S. 187-200 (Reich als Demokratie)
- ders.,
 Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems, HbDStR, Bd I, 1930, S. 503-511 (Rechtliche Ordnung)

- Triepel, Heinrich Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig, 1899
- ders., Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Berlin, 1928 (Politische Parteien)
- Ule, Carl Hermann Anmerkung zum Urteil des BGH vom 19. 1. 1959, JZ 1959, S. 501-503 (Anmerkung)
- ders., Verwaltungsgerichtsbarkeit, I. Band, 2. Halbb., 2. Aufl., Köln und Berlin, 1962
- Vedel, Georges Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Paris, 1949 (Droit constitutionnel)
- Veiter, Theodor Parteien, Proporz und Staat, Bregenz, 1959 (Parteien)
- Verdroß, Alfred Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Berlin und Wien, 1926
- Vodopivec, Alexander Wer regiert in Österreich? Wien, 1960 (Wer regiert)
- Voigt, Alfred Ungeschriebenes Verfassungsrecht, VVdStL Heft 10, 1952, S. 33-46
- Vulpus, Axel Die Allparteienregierung, Frankfurt, 1957 (Allparteienregierung)
- Waline, Marcel Droit Administratif, 9. Auflage, Paris, 1963
- Weber, Werner Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Aufl., Stuttgart, 1958 (Verfassungssystem)
- ders., Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, Göttinger Festschrift für das OLG Celle, S. 239-261, 1961 (Sozialpartner)

- Wertenbruch, Wilhelm Anmerkung zum Urteil des BGH vom 19. 1. 1959, DÖV 1959, S. 506-507
- Wertheimer, Rudolf Der Einfluß des Reichspräsidenten auf die Gestaltung der Reichsregierung, Dissertation, Heidelberg, 1929
- Wildenmann, Rudolf Partei und Fraktion - Ein Beitrag zur Analyse der politischen Willensbildung und des Partei-systems in der Bundesrepublik, Meisenheim am Glan, 1954 (Partei und Fraktion)
- ders., Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik, Frankfurt und Bonn, 1963 (Macht und Konsens)
- Williams, Philip Politics in postwar France, London, New York, Toronto, 1955 (Postwar France)
- Wittkämper, Gerhard Grundgesetz und Interessenverbände, Köln und Opladen, 1963 (Interessenverbände)
- Wittmayer, Leo Demokratie und Parlamentarismus, Breslau, 1928 (Demokratie)
- Wössner, Jakobus Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens (Die Verbandsgesellschaft), Tübingen, 1961 (Verbandswesen)
- Wolff, Hans Julius Verwaltungsrecht I, 5. Aufl., München und Berlin, 1963
- ders., Verwaltungsrecht II, 1. Aufl., München und Berlin, 1962
- _____ Die Konstituierung der west-deutschen Bundesorgane, namentlich nicht gezeichneter Bericht der Redaktion AÖR 75, 1949, S. 332-346 (Konstituierung)

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abschn.	Abschnitt
allg. M.	allgemeine Meinung
Anm.	Anmerkung
ÄÖR	Archiv des öffentlichen Rechts (zitiert nach Bd.)
AP	L'Année Politique (zit. nach Jahrg.)
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil des BGB
Aufl.	Auflage
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung (zit. nach Jahrg.)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBG	Bundesbeamtengesetz vom 14. Juli 1953 in der Fassung vom 1. Oktober 1961
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch v. 18. 8. 1896
BGHZ	Bundesgerichtshof (in Zivilsachen)
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (zit. nach Bd.)
BHE	Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des BVerfG (zit. nach Bd.)
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. 3. 1951

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union (Deutschlands)
CSU	Christlich Demokratische Union (Bayerns)
ders.	derselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Politik (zit. nach Jahrg.)
DP	Deutsche Partei
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt (zit. nach Jahrg.)
Erl.	Erläuterung(en)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FN	Fußnote
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 1949
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung v. 11. 5. 1951
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages v. 6. 12. 1951 (i. d. F. v. 2. 1. 1962)
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. 1. 1877
Halbb.	Halbband
HbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrecht
h. L.	herrschende Lehre
i. d. F.	in der Fassung

Jahrg.	Jahrgang
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (zit. nach Bd.)
JZ	Juristenzeitung (zit. nach Jahrg.)
KV	Koalitionsvereinbarung(en)
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (zit. nach Jahrg.)
MRP	Mouvement Républicain Populaire
MRVO	Militärregierungsverordnung
n. F.	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (zit. nach Jahrg.)
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Züricher Zeitung
OVG	Oberverwaltungsgericht
ÖVP	Österreichische Volkspartei
RG	Reichsgericht
RdNr.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPÖ	Sozialistische Partei Österreichs
str.	streitig
u. U.	unter Umständen
VDU	Verband der Unabhängigen (jetzt FPÖ)

vgl.	vergleiche
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VerfGH	Entscheidungen des Bayrischen Verfassungsgerichtshofes
VVDStL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (zit. nach Heft)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung v. 21. 1. 1960
WRV	Die Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung) v. 11. 8. 1919
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
z. T.	zum Teil

Erster Abschnitt

Die Bildung einer Koalitionsregierung - Beschreibung und Analyse des politischen Vorgangs

I. Der Ausgangspunkt: Das parlamentarische Regierungssystem

"Koalition" leitet sich vom lateinischen "coalescere" (= zusammenwachsen, verschmelzen, sich einigen) und "coalitus" (= Verbindung, Vereinigung) ab¹⁾. In soziologischer Absicht wird der Ausdruck "Koalition" zur Bezeichnung verschiedener Zusammenschlüsse von Einzelpersonen oder sozialen Gebilden zur Erreichung bestimmter Ziele gebraucht²⁾. Die im Grundgesetz garantierte Koalitionsfreiheit ist das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden (Art. 9 Abs. 3 GG). Für vorliegende Untersuchung interessiert eingehender nur die Parteienkoalition, eine losere oder festere Verbindung politischer Parteien mit dem Ziel, eine Regierung zu bilden oder zu unterstützen³⁾.

Der Begriff der Koalitionsvereinbarung wird auf solche Parteiabsprachen begrenzt, die die Parteien im Zusammenhang

-
- 1) Nach Georges, Karl Ernst, Lateinisch-Deutsches Handwörterbuch, Band I, Leipzig, 1879.
 - 2) Kafka, Koalition, Sp. 1102; eine präzise soziologische Definition bei Eisermann, Gesellschaft, S. 113.
 - 3) Vgl. Kafka, Koalition, Sp. 1102; Sternberger, Lebende Verfassung, S. 101 ff.

mit ihrer Mitwirkung bei der Bildung einer Regierung treffen⁴⁾.

Zusammenschlüsse politischer Parteien mit dem Ziele gemeinsam eine Regierung zu bilden, sind nur möglich und erforderlich in einem Regierungssystem, in welchem die Parteien an der Regierungsbildung effektiv mitwirken. Hierfür genügt nicht allein die Existenz einer Volksvertretung, die einen mehr oder weniger starken Einfluß auf die staatlichen Entscheidungen ausübt - wie im Bismarckreich -, sondern dem Parlament muß ein entscheidender Einfluß auf Bildung und Fortbestand der Regierung eingeräumt sein. Dies ist im parlamentarischen Regierungssystem der Fall, welches durch die Abhängigkeit der Regierung von der Volksvertretung gekennzeichnet ist, die in doppelter Weise zum Ausdruck kommt: Die Regierung soll vom Vertrauen des Parlaments getragen sein, d. h. sie ist in Entstehung und Fortbestand vom Vertrauen des Parlaments abhängig. Die Regierung oder der Regierungschef trägt dem Parlament gegenüber für ihr bzw. sein Verhalten die Verantwortung. Diese parlamentarische Verantwortung hat ihre stärkste Sanktion in der Möglichkeit des Parlaments, die Regierung abzuberufen⁵⁾. Die dadurch

4) Verbindungen zwischen politischen Parteien zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles gab es schon im Bismarckschen Kaiserreich von 1871, z. B. das Wahlbündnis der Freisinnigen Vereinigung mit den Sozialdemokraten von 1903 (vgl. Bergsträsser, Geschichte, S. 158 und 160), die jedoch, da nicht zum Zwecke der Regierungsbildung geschlossen, hier nicht interessieren. Eine die Zeit des Kaiserreichs einschließende Darstellung über die geschichtliche Entwicklung von Wahlabsprachen unter politischen Parteien gibt Peter, Wahlabsprachen, S. 35 ff. Dabei versteht Peter unter Wahlabsprachen solche Absprachen, "die zwei oder mehr Parteien in Bezug auf die Kandidatenaufstellung und die Einreichung der Wahlvorschläge treffen" (S. 20). Ausführlicher zu den Parteivereinbarungen im Kaiserreich auch Schüle, KV, S. 16-23.

5) Vgl. hierzu: Jellinek, Verfassung und Verwaltung, S. 87; Koellreutter, Parteien, S. 71; Scheuner, Parl. Regsystem, S. 228 f; C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 303 ff und 341 f; Kaufmann, Regierungsbildung, S. 373 ff; Thoma, Reich als Demokratie, S. 190 ff; Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 34 und 41 ff, 55 ff.

geschaffene Abhängigkeit der Regierung vom Parlament zeigt wesentliche Auswirkungen bereits bei der Kabinettsbildung.

Die dem Parlament übertragene Aufgabe der Regierungsbildung wird in der politischen Praxis mehr oder weniger stark von den Parteien ausgeübt⁶⁾. Koalitionsvereinbarungen werden nur abgeschlossen, wenn mehrere Parteien im Parlament vertreten und an der Bildung einer Regierung interessiert sind. Unterscheidet man zwischen Mehrparteien-, Zweiparteien- und Einparteiensystemen, so liegt es auf der Hand, daß das Mehr- oder Vielparteiensystem die besten politischen Voraussetzungen für den Abschluß von Koalitionsvereinbarungen abgibt. Wenn nur zwei Parteien vorhanden sind, wird durch die Wahl immer eine Partei die absolute Mehrheit gewinnen und kann dadurch die Regierung ohne fremde Hilfe bilden, während der unterliegenden Partei natürlicherweise die Rolle der Opposition zufällt. Wenn jedoch mehrere Parteien an der Wahl teilgenommen haben und keine von ihnen die absolute Mehrheit erreicht, kann eine Mehrheitsregierung nur gebildet werden, wenn sich Parteien zur Bildung und Unterstützung der Regierung verbünden⁷⁾.

Trotzdem soll nicht zu sehr auf den Gegensatz zwischen Mehrparteien- und Zweiparteiensystemen abgestellt werden,

S. 228 f; C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 303 ff und 341 f; Kaufmann, Regierungsbildung, S. 373 ff; Thoma, Reich als Demokratie, S. 190 ff; Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 34 und 41 ff, 55 ff.

- 6) Darüber herrschte bereits zur Zeit der WR weitgehend Einigkeit. Vgl. letzte Fußnote. Dabei überwiegt häufig die Kritik. Vgl. z. B. Schelcher, Das parlamentarische System, S. 301: "Das parlamentarische Regierungssystem macht den Staat zum Spielball der Parteien."
- 7) Vgl. Scheuner, Parl. Regsystem S. 379; Meuschel, Regierungsbildung S. 25; Glum, Staatsrechtliche Stellung S. 22; Friesenhahn, Parlament und Regierung S. 53.

den Scheuner mit Blickrichtung auf das angelsächsische System betont⁸⁾, denn das Beispiel Österreich mit seinen berühmten Koalitionen zeigt, daß auch im Zweiparteiensystem Koalitionsvereinbarungen geschlossen werden. Deshalb darf unter Mehrparteiensystem im weiteren Sinn auch das Zweiparteiensystem verstanden werden, wenn man den Blick auf den hier wesentlichen Unterschied zum Einparteiensystem richtet.

Damit dürfte hinreichend begründet sein, daß die Koalitionsvereinbarungen im Sinne unserer Untersuchung als typische Erscheinung des parlamentarischen Regierungssystems mit mehreren konkurrierenden Parteien betrachtet werden können.

II. Beispiele von Koalitionsvereinbarungen in der neueren Verfassungsgeschichte

Durch die nachstehende historische Untersuchung soll induktiv der Boden für eine Typologie der Koalitionsbildungen geschaffen werden, um so eine gefestigte Ausgangsbasis für eine juristische Untersuchung des Themas zu gewinnen.

Parlamentarische Regierungssysteme mit mehreren politischen Parteien gibt es in zahlreichen Staaten in Europa, wie auch außerhalb Europas. Daher lassen sich viele Beispiele für Koalitionsvereinbarungen finden¹⁾. Für eine

8) Parl. Regsystem, S. 379.

In Österreich ist die liberale Partei im Vergleich zu den beiden anderen so unbedeutend, daß es wohl gerechtfertigt ist, von einem Zweiparteiensystem zu sprechen.

1) Vgl. Scheuner, Parl. Regsystem, S. 366 ff.

Untersuchung der politischen Praxis, die die verfassungsrechtliche Lage in der Bundesrepublik aufhellen soll, bieten sich neben der Bundesrepublik selbst vor allem die Weimarer Republik, die IV. Republik Frankreichs und die Republik Österreich seit 1945 an.

1. Die Weimarer Republik

Infolge der Zersplitterung des Parteiwesens hat in der Weimarer Zeit nie eine einzelne Partei die absolute Mehrheit errungen, so daß sie in der Lage gewesen wäre, allein eine Regierung zu bilden. Deshalb waren an jeder Regierung Vertreter mehrerer Parteien beteiligt²⁾.

Die Regierungsbildungen der Weimarer Zeit zeigen sich bei näherer Betrachtung als äußerst vielfältig und beweisen, daß die Parteien in ebenso unterschiedlicher Intensität wie verschiedener Art und Weise auf die Regierungsbildung Einfluß genommen haben³⁾. Der Gegenstand der Betrachtung widersetzt sich dem Bemühen, Schemata zu schaffen. Natürlicherweise interessieren für die Suche nach Koalitionsvereinbarungen diejenigen Regierungsbildungen, bei denen die Parteien eine dominierende Rolle gespielt haben und ihre Besprechungen über eine bloße Fühlungnahme hinausgingen.

2) Vgl. die Übersicht über die Reichsregierungen unter der Weimarer Verfassung bei Huber, Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, 2. Bd., S. 66/67.

3) Die Praxis der Regierungsbildung ist schon zur Weimarer Zeit von mehreren Autoren unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht worden. Eine Spezialuntersuchung unter dem Blickwinkel der Koalitionsvereinbarungen findet sich allerdings nicht. Vgl. Kaufmann, Regierungsbildung; Glum, Staatsrechtliche Stellung; Herrfahrdt, Kabinettsbildung; Wertheimer, Reichspräsident.

In der Zeit vom Beginn der Weimarer Republik bis Ende 1922 waren immer dieselben Parteien in der Regierung vertreten: die Sozialdemokraten, die Demokratische Partei und das Zentrum. Diese Zeit der "Weimarer Koalition", die mit dem zweiten Kabinett Wirth zu Ende ging⁴⁾, stellt eine Periode der Regierungsbildung dar, deren Schwerpunkt in Parteivereinbarungen lag⁵⁾. Zu dieser Zeit hatten die republiktreuen Parteien ein klares Übergewicht und das parlamentarische System war politische Selbstverständlichkeit für die Mehrheit des Parlaments⁶⁾.

Da die Absprachen meist nur mündlich getroffen und wegen des ihnen von den Parteien zugemessenen geheimen Charakters⁷⁾ nur zum geringsten Teil in die Öffentlichkeit gelangten, sind der Tatsachenforschung enge Grenzen gesetzt. Von besonderem Interesse sind deshalb schriftlich fixierte Abmachungen. Es ergibt sich jedoch weder aus der Literatur, noch den Akten des Bundesarchivs oder Tageszeitungen ein Anhaltspunkt für einen schriftlichen Pakt während der "Weimarer Koalition"⁸⁾.

4) Es handelt sich um folgende Regierungen:

1. Kabinett Scheidemann (13.2.1919-19.6.1919); Kabinett Bauer (26.6.1919-26.3.1920); Kab. Müller (27.3.1920-8.6.1920); Kab. Fehrenbach (21.6.1920-10.5.1921); 1. Kab. Wirth (10.5.1921-22.10.1921); 2. Kab. Wirth (26.10.1921-14.11.1921).

5) Vgl. Herrfahrdt, Kabinettsbildung, S. 30; Wertheimer, Reichspräsident, S. 47, Meuschel, Regierungsbildung, S. 26.

6) Wertheimer, Reichspräsident, S. 67.

7) Über die mutmaßlichen Gründe der Geheimhaltung siehe unten 1. Abschn. II 3.

8) Über die wichtigsten Punkte des Arbeitsprogrammes der 1. Reg. Scheidemann vgl. Bericht der Tageszeitung "Münchener Neueste Nachrichten" vom 13.II.1919, Nr. 76.

In der Folgezeit hat das System der Regierungsbildung durch reine Parteivereinbarungen immer mehr versagt. Die Verhandlungen der Parteien führten statt zu einer Klärung nur zur Verwirrung der Lage⁹⁾. Wertheimer¹⁰⁾ weist nach, daß der Einfluß des Reichspräsidenten auf die Regierungsbildung in dem Maße stieg, wie die Parteien sich als unfähig erwiesen, durch Einigung untereinander eine Mehrheitsregierung zu bilden¹¹⁾. Es finden sich deshalb Minderheitsregierungen, die ihr Entstehen vorwiegend der vermittelnden Tätigkeit des Reichspräsidenten verdanken¹²⁾, jedoch keine Kabinette, die durch Parteivereinbarungen zustandegekommen sind.

Bei der Bildung der 3. und 4. Regierung Marx¹³⁾ wurde das Zusammenspiel der Parteien wieder zum bestimmenden Faktor der Regierungsbildung¹⁴⁾. Die 4. Regierung Marx, die sich zum ersten Mal seit dem Rücktritt des Kabinetts Stresemann am 28.11.1923 auf eine Mehrheit im Parlament stützen konnte, verdient unser besonderes Interesse, weil die Parteivereinbarungen auf Verlangen des Zentrums in Form von Richtlinien einen schriftlichen Niederschlag gefunden haben und darüber hinaus noch ein kurzes, aber wesentliches "Geheimabkommen" getroffen wurde¹⁵⁾.

9) Wertheimer, Reichspräsident, S. 63.

10) Wertheimer, Reichspräsident, S. 63 ff.

11) So auch Glum, Parl. Regsystem, S. 228 f.

12) Z. B.: 1. und 2. Kabinetts Marx (30.11.1923-26.5.1924 u. 3.6.1924-15.1.1925), 2. Kabinetts Luther (20.1.1926-18.5.1926).

13) 15.2.1926-1.2.1927 und 1.2.1927-28.6.1928.

14) Vgl. Herrfandrt, Kabinettsbildung, S. 35 ff; Wertheimer, Reichspräsident, S. 85 ff.

15) Diese Richtlinien im Anhang I (Abgekürzt in Zukunft RL "Marx" 1927). Abgedruckt auch die wesentlichen Punkte des Geheimabkommens. Soweit ersichtlich der einzige Hinweis auf diesen interessanten Pakt in der Literatur der Weimarer Zeit bei C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 348. Jetzt auch Schüle, KV, S. 24.

Die folgenden Regierungen sind nicht mehr auf Grund von Parteivereinbarungen zustande gekommen. Die Bildung des Kabinetts Müller¹⁶⁾ verwirklicht einen Gedanken, der in der Weimarer Republik häufig diskutiert wurde: sie etabliert sich als "Kabinetts der Köpfe, frei von fraktionellen Bindungen"¹⁷⁾. Die völlig überparteiliche Zielsetzung der Regierung Brüning ergibt sich aus seiner Regierungserklärung vom 1.4.1930: "Das neue Reichskabinetts ist entsprechend dem mir vom Herrn Reichspräsidenten erteilten Auftrag an keine Koalition gebunden"¹⁸⁾.

2. Die französische IV. Republik (1945-1958)

Im Vielparteiensystem der IV. Republik ist es, wie in der Republik von Weimar¹⁹⁾, nie einer Partei gelungen, bei den Wahlen zur Nationalversammlung die absolute Mehrheit zu erringen. Als natürliche Folge waren an allen zweiundzwanzig Regierungen mit einer Ausnahme²⁰⁾ Vertreter mehrerer Parteien beteiligt²¹⁾.

In der Zeit nach dem Krieg gelang es den Parteien, auf die Regierungsbildung starken Einfluß zu nehmen²²⁾.

16) 28.6.1928-27.3.1930.

17) Vgl. Wertheimer, Reichspräsident S. 94 f.

18) Poetzsch-Heffter, Staatsleben, JÖR 21, S. 157.

19) Duverger weist zu Recht auf die Ähnlichkeit der beiden Systeme hin; Parteien S. 348 f.

20) Die Regierung Blum (16.12.1946-16.1.1947) wurde nur von der Section Française de l'Internationale Ouvrière(= SFIO) gebildet.

21) Vgl. die Aufstellung der Regierungen bei Goguel-Zieburg, Quellenbuch, S. 43 ff u. Williams, Postwar France, S. 346.

22) Vgl. Duverger, Manuel, S. 310 und Vedel, Droit constitutionnel, S. 316.

Den besten Beweis hierfür liefert die Regierung Gouin (26.1.1946-12.6.1946), die auf Grund des Zusammenschlusses der drei großen Parteien, der Kommunisten, der Sozialisten und des MRP gebildet wurde. Die von den Parteien getroffene Vereinbarungen wurden in einem schriftlichen Protokoll festgelegt²³⁾. Der Zusammenschluß dieser drei Parteien, le "Tripartisme" wurde bei den Regierungen Bidault und Ramadier²⁴⁾ durch mündliche Vereinbarungen wiederholt und hat zu einer fast uneingeschränkten Parteiherrschaft geführt. Infolgedessen gab es damals keine wechselnden Mehrheiten im Parlament; über die meisten Fragen einigten sich die Parteien außerhalb des Plenums durch Verhandeln und gegenseitiges Nachgeben²⁵⁾.

Das Ausscheiden der Kommunisten aus der Dreierkoalition hat diese Entwicklung abgebrochen. Von nun an verringerte sich der Einfluß der Parteien. Freilich verhandelten die zukünftigen Regierungschefs, teils vor, teils nach ihrer Investition²⁶⁾ mit den in Betracht kommenden Koalitionspartnern und waren genötigt, auf deren Forderungen Rücksicht zu nehmen²⁷⁾, aber weder die Mitglieder der Regierung noch der Inhalt der Regierungspolitik wurden durch Parteivereinbarungen festgelegt.

Das Schwinden des Parteieinflusses hat seinen Grund vor allem in einer Entwicklung innerhalb der Parteien selbst: Die frühere straffe Führung und strikt eingehaltene Parteidisziplin sind einer größeren Freiheit der einzelnen Abge-

23) Abgedruckt im Anhang II, abgekürzt Pakt "Gouin" 46.

24) 23.6.1946-18.11.1946 und 22.1.1947-9.5.1947.

25) Vgl. hierzu Vedel, Droit constitutionnel, S. 316 f; Williams, Postwar France S. 382 ff; Duverger, Institutions, S. 488 ff; Théry, Gouvernement S. 142.

26) Dabei sei auf die Besonderheit der doppelten Investitur in der französischen Verfassung vom 28.9.1946, Art 45 ff hingewiesen.

27) Vgl. Fabre, Échec, S. 206 f.

ordneten und Gruppenbildung innerhalb der Partei gewichen²⁸⁾. Der Schwerpunkt der Verhandlungen ging deshalb von den Parteien oder Fraktionen auf selbständige parlamentarische Gruppen über und einzelne Parlamentarier traten sogar gegen den ausdrücklichen Beschluß ihrer Parteien "à titre personnel" als Minister in eine Regierung ein²⁹⁾. Die von den systemtreuen Parteien für die Wahl zur Nationalversammlung vom 17.6.1951 eingegangenen Listenverbindungen wurden nicht als Regierungskoalitionen fortgesetzt³⁰⁾. Deshalb gab es ab 1947 keine echten Parteivereinbarungen zur Regierungsbildung mehr³¹⁾.

3. Die österreichische Republik seit 1945

Ähnlich dem "Tripartisme" in Frankreich haben sich auch in Österreich nach dem Krieg die drei großen Parteien zusammengefunden, um eine Regierung auf möglichst breiter Basis zu bilden. Das erste Kabinett Figl³²⁾ beruhte auf einer Koalition zwischen ÖVP, SPÖ und KPÖ. Diese Koalition wurde nach dem Ausscheiden der Kommunisten aus der Regierung am 21.11.1947 von der ÖVP und SPÖ fortgesetzt und nach den Nationalratswahlen 1949 erneuert³³⁾. Hierbei wurde ein schriftliches Geheimabkommen geschlossen, das lediglich den Mitgliedern der Parteivorstände bekannt war³⁴⁾.

28) Vgl. Duverger, Institutions, S. 488 ff; Williams, Postwar France, S. 383.

29) Z. B. zwei Abgeordnete des MRP bei der Regierung Mendes-France, AP 1954, S. 45.

30) Haniel, Regierungsbildung, S. 16.

31) Zu dieser Entwicklung wie auch Einzelheiten der Regierungsbildung siehe Haniel, Regierungsbildung, bes. S. 16-20 und 30-40. Interessant auch Fabre, Echec, bes. S. 204 ff, mit anderen Aspekten.

32) 20.12.1945-11.10.1949; Aufstellung über die österreichischen Regierungen nach 1945 mit Ministerliste bei Vodopivec, Wer regiert, Anhang S. 343 ff.

33) 2. Kabinett Figl (9.11.1949-28.10.1952).

34) Vgl. hierzu: Schärf, Österreichs Erneuerung, S. 250 ff und 277 ff; Vodopivec, Wer regiert, S. 16 ff; Kafka, Verfr. Stellung, S. 86 f.

Die Koalition zwischen ÖVP und SPÖ wurde seither nach jeder Nationalratswahl aufs neue abgeschlossen³⁵⁾. Der Koalitionspakt von 1953, der ebenfalls schriftlich abgefaßt war, sollte zwar gemäß der zwischenparteilichen Vereinbarung ebenfalls geheim bleiben, drang jedoch vierzehn Tage nach seiner Unterzeichnung an die Öffentlichkeit und wurde einige Zeit später in einer der liberalen Partei (damals VDU, jetzt FPÖ) nahestehenden Zeitschrift veröffentlicht³⁶⁾. Die schriftlichen Pakte von 1956, 1959 und 1963 haben die Parteien selbst der Öffentlichkeit bekanntgegeben³⁷⁾.

In den Nachkriegsjahren hat die Furcht vor dem Kommunismus und die Teilung des Landes die bürgerliche und die sozialistische Partei veranlaßt, die Regierung gemeinsam zu führen. Nach Abschluß des Staatsvertrages am 15. Mai 1955 fiel die stärkste Klammer, die seither die Koalition zusammengehalten hatte, weg. Der Grund, daß die Koalition dennoch fortgesetzt wurde, mag in der Erinnerung an die ständige Bürgerkriegssituation der I. Republik und in dem starken Mißtrauen beider Regierungsparteien gegenüber dem klassischen System der angelsächsischen Demokratie mit seinen zwei Großparteien liegen³⁸⁾. Beide Parteien scheuten

35) D. h. 1953, 1956, 1959, 1963.

36) Die Aktion, 9.1.1954, abgedruckt bei Maiwald, KV, Anhang II, S. 141.

37) In der vom Bundeskanzleramt herausgegebenen "Wiener Zeitung". Es handelt sich deshalb zwar nicht um eine amtliche Bekanntmachung, wohl aber um eine offiziöse Verlautbarung (Vgl. Schüle, KV, S. 47). Alle österreichischen Pakte von 1953 bis 1963 sind bei Schüle, KV, Anhang, S. 154 ff abgedruckt. Der Pakt von 1963 findet sich auch im Anhang dieser Arbeit: Anhang III. Im folgenden abgekürzt: österr. KV, 53, 56 usw.

38) Vodopivec, Wer regiert, S. 16 ff; Kafka, Verfr. Stellung, S. 86 f; vgl. auch die interessante Deutung bei Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 55.

auch eine Koalition mit der kleinen liberalen Partei, um zu vermeiden, daß diese das Zünglein an der Waage spiele³⁹⁾.

Österreich bietet mit seinen detaillierten Regelungen enthaltenden Pakten interessantes Material für vorliegende Untersuchung. Infolge der ungewöhnlich starken Parteiherrschaft wird die politische Wirklichkeit entscheidend von den Koalitionsvereinbarungen der beiden Regierungsparteien bestimmt, die bedeutsame Veränderungen für das Funktionieren der parlamentarischen Institutionen bewirkt haben⁴⁰⁾.

4. Die Bundesrepublik⁴¹⁾.

Sofort nach dem Bekanntwerden der Ergebnisse der ersten Bundestagswahl vom 14.8.1949 versuchten die Parteien die Regierungsbildung in die Hand zu nehmen. Die Initiative zu den Verhandlungen ging vor allem von der CDU aus, die auch die Möglichkeit einer Koalition mit der SPD prüfte. Am 21.8.1949 entschieden sich die führenden Politiker der CDU in Rhöndorf vorwiegend aus wirtschaftspolitischen Gründen gegen eine gemeinsame Regierung

39) Vgl. Gerber, Koalitionsabkommen, S. 58.

40) Vgl. Kirchheimer, Opposition S. 67 ff. Er spricht von einer Ausschaltung der politischen Opposition mittels der Regierungsausübung durch ein Parteienkartell.

41) Der Verfasser war für die Tatsachenschilderung weitgehend auf Zeitungsmeldungen angewiesen. Einsicht in Akten beim Bundesarchiv wurde für die Zeit nach dem 2. Weltkrieg nicht gewährt. Wissenschaftliche Untersuchungen über die Regierungsbildungen in der Bundesrepublik ähnlich denen der Weimarer Zeit (vgl. oben Fußnote 3)) liegen nicht vor. Vgl. aber die Arbeit von Roth, Fraktion und Regierungsbildung, mit einer genauen Untersuchung der Regierungsbildung in Niedersachsen im Jahre 1951.

mit der SPD. Die Koalition kam schließlich zwischen der CDU/CSU, der FDP und der DP zustande⁴²⁾. Bei der Wahl zum Bundeskanzler erhielt Adenauer 202 Stimmen bei 402 stimmberechtigten Abgeordneten und diese Zahl entsprach interessanterweise genau der Zahl der anwesenden Mitglieder der Regierungskoalition.

Obwohl die Wahl von 1953 den in Fraktionsgemeinschaft zusammenarbeitenden Unionsparteien CDU und CSU eine knappe absolute Mehrheit (50,1 %) brachte, bemühten sie sich doch um eine Koalition, um die zu bildende Regierung auf eine breitere Basis zu stellen. Durch den Wahlerfolg hatte Adenauer bei dieser Regierungsbildung eine ungewöhnlich starke Stellung. Es wurde nicht der Kanzler unter den Parteien ausgehandelt, sondern die Fraktionen traten beim "Koalitionsführer" Adenauer zum Vortrag ihrer Wünsche an⁴³⁾. Hervorzuheben ist noch die zahlenmäßige Stärke der Koalition: vier der sechs im Bundestag vertretenen Parteien gehörten der Koalition an, 336 von 487 Abgeordneten waren Angehörige der Koalitionsfraktionen⁴⁴⁾. Im November 1955 ist der BHE, im Februar 1956 die FDP von der Koalition abgefallen.

Die Regierungsbildung 1957 nach dem neuerlichen Wahlerfolg Adenauers (50,2 % für CDU/CSU) ist für die Unter-

42) Vgl. hierzu: Glum, **Kritische Bemerkungen**, S. 63, Frost, **Kabinettsbildung**, S. 86 mit weiteren Einzelheiten.

43) Sternberger, **Lebende Verfassung**, S. 69 und 130.

44) Sternberger, **Lebende Verfassung**, S. 68 f spricht von einer neuen Art der Koalitionsregierung, einer Art Block, Kritik dieser Regierungsbildung bei Münch, **Bundesregierung**, S. 163.

suchung nicht ergiebig. Adenauer hat der FDP kein Koalitionsangebot gemacht, der BHE war nicht mehr im Parlament vertreten und für die zur Regierungsbildung herangezogene DP war das Mitspracherecht entsprechend den politischen Machtverhältnissen recht gering.

Der 1961 zwischen der CDU/CSU und der FDP abgeschlossene Koalitionsakt verdient besonderes Interesse, denn er ist der erste Pakt, von dem wir wissen, daß er schriftlich abgeschlossen wurde und dessen Inhalt die Öffentlichkeit erfahren hat⁴⁵⁾. Allerdings sollen einige besonders wichtige Bestimmungen des Koalitionsabkommens in den Presseveröffentlichungen nicht enthalten sein⁴⁶⁾.

Bei der Erneuerung der Koalition zwischen CDU/CSU und FDP nach der Regierungsumbildung Anfang Dezember 1962 haben die Koalitionsfraktionen ihrer zukünftigen gemeinsamen Arbeit ein "Arbeitspapier" zugrundegelegt, das in einer etwas undeutlichen Weise auf den Koalitionsvertrag von 1961 Bezug nimmt⁴⁷⁾.

Für die durch den Rücktritt Adenauers am 11.10.1963 notwendige Regierungsneubildung stand die Erneuerung der alten Koalition nie ernstlich in Frage⁴⁸⁾. Der präsumtive Bundeskanzler Erhard ließ sich mit den Verhandlungen Zeit, um sich nicht vorzeitig festzulegen. Die FDP gab jedoch bekannt, daß sie nicht bereit sei, Erhard zum Bundeskanzler zu wählen, wenn nicht vorher die "personellen Fragen" sowie

45) FAZ vom 4.11.1961, S. 4; "Die Welt" vom 6.11.1961.

Im Anhang IV. Abgekürzt: Bonner KV 61.

46) Sasse, KV, S. 719; Maiwald, KV, S. 113.

Im Anhang: Wortlaut des in der Presse veröffentlichten Abkommens.

47) Im Anhang V; vgl. Ziff. 3; abgekürzt: Bonner KV 62.

48) Vgl. Jürgen Tern, FAZ vom 7.9.1963.

die entscheidenden Punkte seines Regierungsprogramms geklärt würden. Die Besprechungen wurden kurz vor der Wahl Erhards abgeschlossen; für die Existenz eines schriftlichen Paktes ergeben sich keine Anhaltspunkte.

Näheres über die Regierungsbildung von 1965 findet sich im Anhang⁴⁹⁾.

III. Versuch einer Typologie der Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen

1. Arten der verschiedenen Koalitionen

Eine Einteilung der Koalitionen zu treffen, bietet naturgemäß erhebliche Schwierigkeiten. Diese Erscheinungen der Verfassungspraxis hängen in ihrer Ausgestaltung von zahlreichen Imponderabilien ab und überraschen durch ihre Vieltätigkeit. Im folgenden soll gezeigt werden, daß sich trotz der Vielfalt und der teilweise fließenden Übergänge verschiedene Arten von Koalitionsvereinbarungen unterscheiden lassen.

Es dürfte schon aus dem vorigen Kapitel hervorgegangen sein, wie stark die politischen Parteien in der Verfassungswirklichkeit die Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems beeinflussen¹⁾. So hängen auch die Möglichkeit von Koalitionsbildungen und deren Ausformungen ganz entscheidend von der Anzahl, der Natur und der Organisation der politischen Parteien ab, wie sich aus den unter verschiedenen Gesichtspunkten vorgenommenen Einteilungsversuchen ergeben wird.

a) Die Einteilung der Parteibündnisse von Duverger²⁾ nach

49) Siehe Anhang VI

1) Vgl. z. B. Scheuner, Parl. Regsystem S. 337 ff.

2) Parteien, S. 338 ff.

dem Zweck des Bündnisses in Regierungsbündnisse, parlamentarische Bündnisse zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles im Parlament und Wahlbündnisse überschneidet sich großteils mit der auf die Dauer abstellenden Einteilung in Dauervereinbarungen und gelegentliche, vorübergehende Zusammenschlüsse³⁾. Denn auf Dauer geplant sind normalerweise nur die Bündnisse, die zum Zweck der Bildung und Unterstützung einer Regierung eingegangen sind.

b) Stellt man auf die Stärke der parlamentarischen Mehrheit der gebildeten Koalition ab, so ist diese vor allem von der Zahl der Parteien und den Motiven der Koalitionsbildung beeinflusst. Der normalen Koalition zur Erreichung einer Mehrheitsregierung steht eine Reihe von Koalitionsformen gegenüber, die über dieses Ziel hinausgehen: das britische "National Government", Notstandsbündnisse, Allparteienregierungen und andere Koalitionen mit zahlenmäßig sehr starken Mehrheiten, sog. "Großkoalitionen"⁴⁾. Bei den Notstandsbündnissen, die nicht unbedingt Allparteienregierungen sein müssen, soll durch "Vereinigung aller Kräfte" Krisenzeiten begegnet werden⁵⁾. Die Großkoalition dagegen

3) Duverger, Parteien, S. 338 ff; Weiter, Parteien, S. 20: "ad-hoc-Vereinbarungen und Dauervereinbarungen".

4) Wittmayer, Demokratie, S. 95/96 spricht von "Konzentrationsregierung" oder "Großkoalition". Sternberger nennt sie "übermäßige Koalition" oder "Block", Lebende Verfassung, S. 62 und 68. Die Bezeichnung Großkoalition trifft am besten das Wesen einer solchen Regierungskoalition.

5) Z. B. die Koalition zwischen SPÖ, KPÖ und ÖVP in Österreich nach dem Krieg. Näheres zu Allparteienregierung und Notstandsbündnissen: Vulpius, Allparteienregierung, passim; Sternberger, Lebende Verfassung, S. 101 f.

will auch in Friedenszeiten die Verantwortung auf eine möglichst breite parlamentarische Mehrheit verteilen. Man denke hier an die Koalition in Österreich, die Koalition zwischen CDU/CSU, FDP, BHE und DP 1953 in der Bundesrepublik oder die jüngeren Versuche, bei uns eine "Große Koalition" zwischen CDU/CSU und SPD zu schaffen.

c) Wie sehr die Zahl und die Organisation der Parteien das Wesen der Koalition beeinflusst, zeigt ein Vergleich der Weimarer Republik und der französischen IV. Republik einerseits und der Bundesrepublik und Österreich andererseits. Entgegen der Ansicht von Thoma⁶⁾, daß für die Bildung regierungsfähiger Koalitionen die Existenz von fünf oder mehr Fraktionen günstiger sei als von nur dreien, haben die Bundesrepublik und Österreich mit weniger Parteien stabilere Regierungskoalitionen zustande gebracht als Weimar oder die IV. Republik. Das Nachlassen der straffen Organisation und Disziplin der Parteien nach Beendigung des "Tripartisme" in der IV. Republik⁷⁾ hat einem schon in der III. Republik bekannten besonderen Typ der Koalition, der sog. "Parlamentarierkoalition"⁸⁾ wieder zum Durchbruch verholfen, d. h. mehr oder weniger vorübergehenden Zusammenschlüssen von einzelnen Abgeordneten oder selbständiger Parteigruppen. Diesen Parlamentarierkoalitionen, die mit ihrer ausgeprägten Unabhängigkeit der Abgeordneten und häufig wechselnden Mehrheiten der liberalen Tradition des Parlaments viel näher stehen,

6) Rechtliche Ordnung, S. 510; a. A. bereits Poetzsch-Heffter, Organisation, S. 519.

7) Siehe oben II, 2.

8) Sternberger, Lebende Verfassung, S. 113 f.

sei, der Nomenklatur Sternbergers folgend⁹⁾, die in Deutschland und Österreich gewohnte Parteienkoalition gegenübergestellt. Die Empirie lehrt, daß die Stabilität von Koalitionsregierungen weitgehend von der Stabilität und Disziplin der politischen Parteien abhängt¹⁰⁾. Nachteilig kann sich dabei allerdings die Tendenz stabiler Parteienkoalitionen auswirken, durch fortlaufende Kompromisse die Regierungsgewalt zu lähmen.

2. Beteiligte

Der häufig gebrauchte Ausdruck "Partei"vereinbarungen oder -verträge läßt es als selbstverständlich erscheinen, daß die Partner von Koalitionsvereinbarungen die Parteien sind. Jedoch kommen auch die Fraktionen als Beteiligte in Betracht. Die Antwort auf diese Frage sollte sich primär aus der Praxis, d. h. den Verhandlungen und dem Inhalt der Abmachungen ergeben.

Die Weimarer Republik erlebte eine vielfältige politische Praxis: Bei der Kabinettsbildung der Regierung Müller¹¹⁾ wurde auf einer Sitzung der Parteiführer der "Weimarer Koalition" die grundsätzliche Einigung über eine gemeinsame Regierungsbildung erzielt, während die näheren Einzelheiten durch die Fraktionsführer ausgehandelt wurden¹²⁾. Dagegen verhandelten bei der Bildung des 4. Kabinetts Marx¹³⁾ zunächst die Fraktionsführer, aber die "Richtlinien" der gemeinsamen Arbeit wurden in einer Sitzung der Koalitionsparteiführer ausgearbeitet¹⁴⁾. Statt vieler sollten diese beiden Beispiele zeigen, daß es üblich

9) Lebende Verfassung, S. 113.

10) Vgl. Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 53 und 56.

11) 27.1.1920-8.6.1920.

12) Vgl. Wertheimer, Reichspräsident, S. 44 ff.

13) 1.2.1927-28.6.1928.

14) Vgl. Text im Anhang I.

war, daß bei ein- und derselben Regierungsbildung in willkürlicher Reihenfolge Vertreter der Parteien und der Fraktionen verhandelt oder sich geeinigt haben. Dennoch wurden in der Literatur der Weimarer Zeit, nicht immer ganz deutlich und meist ohne Begründung, überwiegend die Fraktionen als Partner betrachtet¹⁵⁾.

Aus dem Text des "Protocole d'accord" der Regierung Gouin in der IV. Republik geht hervor, daß die Delegierten, die die Verhandlungen führten, für die drei beteiligten Parteien handelten¹⁶⁾. Deshalb sind diese auch als Partner der Vereinbarung anzusehen¹⁷⁾.

In Österreich treten bei den Verhandlungen die Parteivorsitzenden oder andere Vertreter der Parteien auf und auch der Text der Abkommen weist auf die Parteien als Koalitionspartner hin¹⁸⁾. Die Clubs, wie die Fraktionen in Österreich heißen, werden nirgends als eventuelle Partner genannt¹⁹⁾.

Hinsichtlich der Bildung der ersten Bundesregierung der Bundesrepublik löst sich die Partnerfrage mit ungewohnter Eindeutigkeit: Da die Fraktionen damals noch nicht existierten, konnten Beteiligte nur die Parteien sein. 1953 hat Adenauer zwar anfangs mit den Parteiführern verhandelt,

15) So wohl Scheuner, Parl. Reg.system, S. 363; Anschütz, Verfassung, Ziff. 3 zu Art. 56; Giese, Reichsstaatsrecht, S. 92; Kaufmann, Regierungsbildung, S. 378. A. A.: Liermann, Vereinbarungen, S. 404: Partner seien die Parteien.

16) "Les délégués du MRP, du parti socialiste et du parti communiste se sont réunis ...", vgl. A. P. 1946, S. 11.

17) Dieser Meinung scheint auch Théry, Gouvernement, S. 142 zu sein. Auch Duverger, Parteien, S. 332 ff spricht nur von den Parteien.

18) Vgl. Österr. KV 63, 1. Abschnitt, Ziff. 1-4.

19) Eingehender dazu in der österreichischen Literatur, soweit ersichtlich, nur Veiter, Parteien, S. 19 f.

jedoch wurden die entscheidenden Verhandlungen mit den Vertretern der Fraktionen geführt. Eine aufschlußreiche Präambel enthält der bayrische Koalitionsakt von 1958²⁰⁾, wo die beteiligten Parteien mit folgendem Zusatz aufgeführt sind: "vertreten durch ihre Landesvorsitzenden und durch ihre Fraktionsvorsitzenden im Landtag". Beim Bonner Akt von 1961 sind die Unterschriften wesentlicher Fingerzeig; unterschrieben haben nämlich sowohl die Partei-, wie auch die Fraktionsvorsitzenden²¹⁾.

Diese Untersuchung der politischen Praxis erweist, daß im Regelfall weder die Fraktionsvorsitzenden²²⁾, noch die Parteivorsitzenden Partner der Vereinbarung sind, denn normalerweise handeln diese nur für ihre Fraktion oder Partei. Dies gilt jedoch nicht ausnahmslos. So muß man für einzelne Vereinbarungen (wie z. B.: "Die Vorsitzenden der Koalitionsparteien und Koalitionsfraktionen verpflichten sich, darauf hinzuwirken, daß die Fraktionen im Deutschen Bundestag nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen ..."²³⁾) auch die Vorsitzenden als Partner ansehen, da sie die Verpflichtung eindeutig für sich selbst eingehen. Die Klärung der Frage, ob im Normalfall Fraktion oder Partei Partner der Vereinbarung ist, bedarf noch einiger theoretischer Überlegungen.

Bei vielen Vereinbarungen stehen die Fraktionen sowohl bei den Verhandlungen wie auch im Text der Abkommen²⁴⁾

20) Abgedruckt bei Schüle, KV, Anhang 3, S. 145.

21) Adenauer, Strauß, Mende, Krenz und Höcherl, wobei zu berücksichtigen ist, daß Mende in seiner Doppelseigenschaft als Partei- und Fraktionsvorsitzender auftrat.

22) So Hoogen, im Spiegelgespräch, S. 22.

23) Bonner KV 61, A II 1.

24) Vgl. z. B. Bonner KV 61, A, Ziff. 1,2,4,6; Bonner KV 62, Ziff. 4.

so stark im Vordergrund, daß der Eindruck entsteht, sie seien allein Partner der Vereinbarungen²⁵⁾ oder zumindest sowohl sie, wie die Parteien²⁶⁾. Doch betont Schüle²⁷⁾ zu Recht, daß vor allem im Hinblick auf die Vollziehung der Vereinbarung im Parlament die Fraktionen im Mittelpunkt stehen, aber die Frage der Vollziehung von derjenigen nach den Partnern zu scheiden ist.

Der Schlüssel zur Lösung liegt in dem Verhältnis der Fraktionen zu ihrer Partei²⁸⁾. Als "parlamentarische Aktionskörper der Parteiorganisation"²⁹⁾ ist ihr Verhältnis zu den Parteien kein selbständiges Nebeneinander, sondern durch die Verteilung und Wahrnehmung verschiedener Funktionen bestimmt³⁰⁾. Die Fraktionen sind "parlamentarische Vertretungen der Parteien"³¹⁾. Diese Bezeichnung sollte jedoch nicht im strengen Sinne einer Stellvertretung verstanden werden. Die Fraktionen repräsentieren die politischen Parteien im Parlament³²⁾, da sie die Vereinigung der Mitglieder des Bundestages sind, die der gleichen Partei angehören. Sie sind in der Geschäftsordnung des Bundestages

25) Soweit ersichtlich in der Literatur zum Grundgesetz nicht vertreten.

26) Bundesgerichtshof im "Tonbandurteil" vom 19.1.1959 in BGHZ 29, 187 ff (190), und Wertenbruch, Anmerkung, S. 506.

27) Schüle, KV, S. 30.

28) Vgl. zur Einordnung der Fraktionen: Radbruch, Politische Parteien, S. 292; Maunz-Dürig, GG, RdNr. 14 zu Art. 40; v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Art. 40 Anm. III; v. d. Heydte, Parteien, S. 194 f, Leibholz, Strukturprobleme, S. 94 f; Kremer, Der Abgeordnete, S. 31 f; Wildenmann, Parteien und Fraktion, bes. S. 154 ff; Henke Parteien, S. 110 f; Ridder, Gewerkschaften, S. 21; Schüle, KV, S. 91 f.

29) Sasse, KV, S. 724.

30) Vgl. Veiter, Parteien, S. 20; ähnlich Sasse, KV, S. 724.

31) So als obiter dictum das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 5.4.1952, BVerfGE 1, 208 (223), vgl. zur Rechtstellung der Fraktion auch BVerfG-Urteil vom 7.3.1953, BVerfGE 2, 143 (144), 160) und Urteil vom 14.7.1959, BVerfGE 10, 4 (14).

32) Näheres hierzu bei Maunz-Dürig, GG, RdNr. 14 zu Art. 40.

vorgesehen und für die Erledigung ihrer Geschäfte im Parlament mit selbständigen Rechten ausgestattet³³⁾. Auf Grund der funktionellen und personellen Verflechtung besteht eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen Partei und Fraktion³⁴⁾. Für die Beurteilung dieses Abhängigkeitsverhältnisses ist entscheidend, daß in den Fraktionen die Parteileitungen entscheidenden Einfluß ausüben und daß die Partei normalerweise die stärkere politische Potenz ist³⁵⁾. Deshalb entspricht es wohl am besten der Praxis beim Abschluß der Koalitionsvereinbarungen und der politischen Rolle von Partei und Fraktion, die Parteien als alleinige Träger der Koalitionsvereinbarungen anzusehen³⁶⁾.

3. Form

Was die Form von Koalitionsvereinbarungen betrifft, spannt sich ein weiter Bogen von mündlichem Abschluß bis zu detailliert ausgearbeiteten schriftlichen Dokumenten³⁷⁾.

33) §§ 3, 10-12, 42 Abs. 3, 68 Abs. 2 GeschOBT.

34) Vgl. hierzu Wildenmann, Partei und Fraktion, S. 154 ff und v. d. Heydte, Parteien, S. 194 f.

35) Leibholz, Strukturprobleme, S. 118: "Die Partei ist aber in ihrer gesamten Anlage - insbesondere vom Organisatorischen her gesehen - immer stärker als die Fraktion". Ridder, Gewerkschaften, S. 21: "Fraktionen sind weithin Spiegelungen von Parteien oder Parteigremien". Schüle, KV, S. 33.

36) So mit eingehender Erörterung des Problems Schüle, KV, S. 29 ff. Ebenso Sasse, KV, S. 724; Friauf, Verfr. Vertrag, S. 307; Maunz in Maunz-Dürig, GG, Art. 21 RdNr. 98 und Art. 65 RdNr. 21; Maiwald, KV, S. 73; Henke, Parteien, S. 120. A. A.: Gerber, Koalitionsabkommen, S. 129 ff: Die optimale Lösung sei, wenn Partei und Fraktion gleichsam als "Zwillingspartner" aufträten, ansonsten sei die Fraktion als Partner geeigneter als die Partei.

37) Vgl. Sasse, KV, S. 722 und Schüle, KV, S. 3 und 45. Nicht richtig m. E. Bartelt, Regierungsbildung, S. 40: "Absprachen pflegen schriftlich niedergelegt zu werden."

Genauen Aussagen über die gewählten Abschlußformen steht als Hindernis entgegen, daß wir nicht allzu viele Belege aus der Praxis haben. So weiß man bei "mündlichen" Vereinbarungen nicht sicher, ob nicht doch im Geheimen ein schriftlicher Pakt abgeschlossen wurde³⁸⁾. Schwierigkeiten bereitet es insbesondere, die bei Schüle³⁹⁾ angeführten Zwischenformen nachzuweisen. Er spricht von Gedächtnisprotokollen, Austausch von Briefen und gemeinsam aufgesetzten Punktationen.

Auch die schriftlichen Abkommen weisen Unterschiede auf: Manchen ist eine Präambel vorangestellt⁴⁰⁾, anderen nicht; nicht alle sind unterschrieben⁴¹⁾.

Nicht selten haben die Partner eine Formteilung vorgenommen in der Weise, daß die personellen Abreden nur münd-

38) Vgl. z. B. das geheime Zusatzabkommen zu den schriftlichen Vereinbarungen der Regierung Marx 1927. Auch der österreichische Pakt von 1953 und der deutsche von 1961 sollten nach dem Willen der beteiligten Parteien nicht veröffentlicht werden. Sternberger (Lebende Verfassung, S. 122) spricht deshalb vom Parteienvertrag als einem Geheimvertrag. Vgl. auch Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 680: "Diese Parteienverträge werden streng geheimgehalten". Warum die Koalitionsvereinbarungen gerne geheim gehalten werden, läßt sich nur auf Vermutungen stützen. Nach Eschenburg wollen die Parteien die Veröffentlichung nicht, "weil es sich ... um mehr oder minder vage Pläne handelt, die noch nicht reif sind für eine öffentliche Diskussion". Diese Deutung trifft jedoch auf die detailliert ausgearbeiteten Koalitionsabkommen nicht zu, in denen präzise Vereinbarungen getroffen werden. Vielmehr wird man den Grund in der Neigung der Parteien sehen müssen, der Öffentlichkeit möglichst wenig Einblick in ihre politischen Verbindungen zu geben. Vgl. auch Schüle, KV, S. 49.

39) Schüle, KV, S. 45.

40) Z. B. den Koalitionsabmachungen in Bayern von 1950 und 1958, abgedruckt bei Schüle, KV, Anhang 3 und 4, S. 145 ff.

Z. B. ist die Bonner KV 62 nach Angabe des BTAbg. Katzer ("Spiegel" Nr. 51/1962, S. 29) nicht unterschrieben.

lich, die sachlichen Absprachen jedoch schriftlich getroffen wurden⁴²⁾. Nebenabreden sind meist nur mündlich, können aber auch in einem gesonderten Text fixiert sein⁴³⁾.

4. Inhalt der Vereinbarungen

Zwei große Fragebereiche pflegen durch die Absprachen geklärt zu werden: Welche Politiker werden Mitglied der gemeinsamen Regierung (personelle Absprachen) und welches sind die Ziele der gemeinsamen Politik (sachliche Absprachen)⁴⁴⁾.

a) Im Vordergrund der personellen Abreden steht die Person des zukünftigen Regierungschefs, den die Koalition bei der Wahl des Bundeskanzlers unterstützen soll. Wenn- gleich der Koalitions kandidat häufig durch die politischen Machtverhältnisse vorgegeben scheint, liegt in dieser Frage doch der Angelpunkt der Koalitionen⁴⁵⁾. Daran knüpft sich das "Aushandeln der Ministersitze", das den Parteien oft wichtiger erscheint als der sachliche Kampf um das Regierungsprogramm⁴⁶⁾, weil jede von ihnen durch eigene Regierungsmitglieder ihren Einfluß auf die Regierungspolitik gesichert wissen will. Die Frage stellt sich dabei als eine doppelte, erstens die Verteilung der Ministerposten unter den Parteien, zweitens die individuelle Be-

42) Z. B. RL "Marx" 1927; Bonner KV 61.

43) Wichtig ist in den Bonner KV 61 die Bezugnahme auf den Brief Adenauers an die Fraktion. Vgl. auch Geheimabkommen bei RL "Marx" 1927.

44) Vgl. Sternberger, Lebende Verfassung, S. 121 ff und Kafka, Verfr. Stellung, S. 86.

45) Die Person des Regierungschefs wird gar nicht immer ausdrücklich erwähnt, aber z. B. in: Bonner KV 61, A I; Pakt "Gouin" 46, Abs. 1.

46) Vgl. für Weimarer Republik: Apelt, Geschichte S. 208 f.

setzung durch bestimmte Persönlichkeiten⁴⁷⁾. In Österreich wurden auch schon die Besetzung von Staatssekretärstellen und der Führungspositionen der staatlichen Unternehmungen in Parteivereinbarungen geregelt⁴⁸⁾.

b) Die sogenannten sachlichen Abreden überraschen durch die Vielgestalt der Erklärungen und Regelungen. Wenngleich die Übergänge fließend sind, soll versucht werden, zur Verdeutlichung Gruppen zu bilden.

Für eine Gruppe von Erklärungen sind folgende Sätze kennzeichnend, die wörtlich aus Vereinbarungen entnommen sind: "Anerkennung der Rechtsgültigkeit der in der Verfassung von Weimar begründeten Staatsform."⁴⁹⁾ "Die Freiheit der Gewerkschaften und ... müssen anerkannt werden"⁵⁰⁾ "Oberste Ziele der Politik der Bundesregierung sind: 1.) Die Erhaltung des Friedens. 2.) ..."⁵¹⁾ "Ausgangspunkt und Ziel der Sozialpolitik ist der Mensch."⁵²⁾ Es handelt sich hier nicht um Regelungen, sondern Erklärungen politischer Übereinstimmung, recht allgemeine Grundsätze, eher typisch für Regierungserklärungen.

Das gemeinsame Regierungsprogramm der verbündeten Parteien umfaßt die in Angriff zu nehmenden Aufgaben und Gesetzesentwürfe. Die Formulierungen sind teils wenig präzise wie "Tatkräftige Förderung der Sozialreform"⁵³⁾ oder überaus vorsichtig gefaßt wie: "Die Einschränkung der Sonntagsarbeit wird grundsätzlich geprüft."⁵⁴⁾ Manche Aufgaben

47) Schüle, KV, S. 3.

48) Z. B. österr. KV 53, Ziff. 8 b; österr. KV 59, III, 1 a; d; 4 a; vgl. Kafka, Verfr. Stellung, S. 86.

49) RL "Marx" 1927, Ziff. II.

50) Pakt "Gouin" 46.

51) Bonner KV 61, Ziff. B I.

52) Bayr. KV 1958, Ziff. B, 1.

53) RL "Marx" 1926.

54) Bonner KV 61, B, VI.

werden als besonders dringlich hervorgehoben: "Eine Notstandsgesetzgebung ist unverzüglich in Angriff zu nehmen"⁵⁵⁾ oder genauer: Es "wird festgelegt, daß über die Neuregelung der Wohnungsfrage bis 31. Dez. 1964 zwischen den Regierungsparteien eine einvernehmliche gesetzliche Regelung zustande kommen soll "⁵⁶⁾.

Häufig kommt es auch zu politisch recht bedeutsamen "Ausklammerungsabsprachen"⁵⁷⁾, die festlegen, auf welchen Gebieten die Parteien nicht tätig werden sollen⁵⁸⁾. Ihre politische Bedeutsamkeit resultiert zum Teil auch daraus, daß sie in der Praxis naturgemäß zuverlässiger erfüllt als die geplanten Gesetzesprojekte verwirklicht werden.

In anderen Bestimmungen verpflichten sich die Partner oder deren Vertreter ausdrücklich, auf die Willensbildung der Abgeordneten in bestimmter Weise Einfluß zu nehmen, wie z. B.: "ÖVP und SPÖ verpflichten sich, ihren Abgeordneten zu empfehlen ..." ⁵⁹⁾. "Die Vorsitzenden der Koalitionsparteien und Koalitionsfraktionen verpflichten sich, darauf hinzuwirken, daß ..." ⁶⁰⁾.

Von besonderer Wichtigkeit sind alle diejenigen Regelungen, die sich mit den Modalitäten der gegenseitigen Zusammenarbeit der Aufstellung und den Aufgaben eines

55) Bonner KV 61, B, II.

56) Österr. KV 63, Ziff. 6.

57) Schüle, KV, S. 3.

58) Z. B. Pakt "Gouin" 46: Aufrechterhaltung des Status von 1939 im Schulwesen; wichtig: Bonner KV 61 B, Ziff. VI.

59) Österr. KV 1963, Ziff. 4.

60) Bonner KV 61, A, II, 1.

Koalitionsausschusses⁶¹⁾, der Behandlung von Gesetzesentwürfen und dergleichen befassen. Diese "Organisationsregelungen"⁶²⁾ sind teilweise sehr detailliert ausgearbeitet⁶³⁾.

Einige Abkommen enthalten auch Vorschriften darüber, wie lange die Vereinbarung gelten und die Koalition bestehen bleiben soll, wobei die Zusammenarbeit normalerweise für die Dauer der Legislaturperiode geplant ist⁶⁴⁾.

5. Sicherung der Ausführung

Das natürliche Bestreben der beteiligten Parteien, die Durchführung des Vereinbarten zu sichern, äußert sich in verschiedenen Regelungen oder Einrichtungen.

Da die wichtigste Voraussetzung für die Durchführung das Weiterbestehen der Koalition selbst ist und diese eventuell von der Opposition gefährdet werden könnte, haben die Koalitionspartner im Bonner Koalitionsabkommen von 1961 vereinbart, für die Dauer ihrer Zusammenarbeit, d. h. die 4. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, jedes Koalitionsangebot von dritter Seite abzulehnen⁶⁵⁾.

Stärker interessieren hier aber diejenigen Maßnahmen, die organisatorisch die Verbindung und Zusammenarbeit der Partner fördern sollen. Ein etwas ungewöhnlicher Vorgang in dieser Richtung findet sich bei der Bonner Regierungsbildung 1953, wo die Ansprüche der Parteien teilweise in

61) Darüber unten III, 5.

62) Schüle, KV, S. 3 spricht von "Procederevereinbarungen",

63) Vgl. Österr. Pakte, Bonner KV 61, Abschn. A, II.

64) Z. B. Bonner KV 61, Abschn. A, I; Österr. KV 63. A, 3; vgl. auch Schüle, KV, S. 55.

65) Bonner KV 61, Abschn. A, I.

der Form berücksichtigt wurden, daß FDP, CSU, BHE und DP mit je einem Minister ohne Geschäftsbereich bedacht wurden, die dann als Verbindungsleute zwischen den Verbündeten wirken sollten⁶⁶⁾.

Dem Bedürfnis, die Arbeit der an einer Regierungs-koalition beteiligten Parteien zu koordinieren, entspringt die Bildung gemeinsamer Instanzen⁶⁷⁾, die ihre stärkste Ausprägung in den Koalitionsausschüssen gefunden haben. Solche Koordinierungsinstanzen sind, wenn auch häufig ohne feste Organisation, eine ziemlich häufige Begleiterscheinung der Koalitionspakete⁶⁸⁾; sie existierten schon zur Weimarer Zeit⁶⁹⁾, wenngleich es dem Verfasser nicht gelungen ist, aus dieser Zeit eine schriftliche Regelung über Organisation und Befugnisse zu ermitteln. Eine solche schriftliche Regelung wird vermutlich auch nicht getroffen worden sein. In Österreich ist die Existenz und Aufgabe des Koalitionsausschusses seit 1949 in den Pakten festgelegt. Seine Aufgabe wird neuerdings etwas vorsichtiger als früher mit "Koordinierung der Arbeit der beiden Parteien" und "Beilegung allfälliger Meinungsverschiedenheiten" umschrieben⁷⁰⁾. Die Bildung eines Koalitionsausschusses wurde

66) Wildenmann, Macht und Konsens, S. 110, glaubt, daß sie vor allem einen besseren Kontakt zwischen Regierung und Regierungsfraktion hätten schaffen sollen.

67) Duverger, Parteien, S. 350.

68) So auch Schüle, KV. S. 120.

69) Vgl. hierzu die interessante Arbeit von Rothenbücher, Stellung des Ministeriums, mit der Untersuchung der politischen Erscheinung von Koalitionen in Bayern, aus dem Jahre 1922 (!), S. 67 ff. S. 70: "Rat der Führer der verbündeten Parteien", "Ausschuß der Parteiführer". Für die Weimarer Republik: Güm, Parl. Reg.system, S. 233: "interfraktionelle Ausschüsse".

70) Österr. KV 63, Ziff. 5. Vgl. auch Österr. KV von 53, Ziff. 5; von 56, Ziff. 4, 5; von 59 I, Ziff. 5.

auch durch das Bonner Abkommen von 1961 geregelt⁷¹⁾. Diese Koalitionsausschüsse sind wegen ihrer politischen Stellung wichtige Institutionen, die besonders in Österreich⁷²⁾ die Tendenz gezeigt haben, weitere Macht an sich zu ziehen und zu einer "Überregierung" zu werden⁷³⁾.

Irgendwelche Klauseln, die im Falle der Nichtbefolgung der Vereinbarungen eine Sanktion gegen den Partner festlegen, finden sich nicht.

71) Vgl. Abschn. A, II, 4-7.

Über die Koalitionsausschüsse auf Bundes- und Landesebene in der Bundesrepublik vgl. die Aufstellung bei Schüle, KV, S. 7 ff.

72) Vgl. Vodopivec, Wer regiert, S. 18.

73) Über ihre verfassungsrechtliche Beurteilung siehe unten 3. Abschn. III.

Zweiter Abschnitt

Die Koalitionsvereinbarungen erzeugen rechtliche Wirkungen

I. Die Koalitionsvereinbarung als Rechtshandlung

Im Zentrum einer juristischen Untersuchung der Koalitionsvereinbarungen steht die Frage nach dem Wesen dieser Abmachungen und der durch sie geschaffenen Beziehungen unter den Beteiligten. Die Koalitionsvereinbarungen könnten als ausschließlich dem Politischen zurechenbares Arrangement mit höchstens moralischer Bindung betrachtet werden. Möglicherweise aber sind sie mehr, nämlich eine Rechtshandlung. Als Rechtshandlung würden sie "rechtliche Wirkungen" erzeugen, d. h. unter den Beteiligten eine rechtliche Sonderverbindung schaffen, ein vom Recht her bestimmtes Gefüge von Rechten und Pflichten.

1. Stellungnahme der ausländischen Literatur

Ohne eingehende Rechtsvergleichung sollen lediglich als Ergänzung der politisch-soziologischen Untersuchung der Koalitionsvereinbarungen in Frankreich und Österreich und zur Vertiefung der Diskussion die Ansichten über die Frage, ob die Absprachen Rechtswirkungen entfalten können oder nicht, zusammengefaßt werden.

a) Frankreich

Nach dem politisch-soziologischen Befund über die Koalitionen in Frankreich überrascht es nicht, daß die Frage, ob die Koalitionsvereinbarungen rechtliche Wirkungen haben, von der französischen verfassungsrechtlichen Literatur - soweit ersichtlich - gar nicht gestellt wird¹⁾. Denn bei den

1) Vergl. Duverger, Institutions; Duverger, Manuel; Duverger, Parteien; Fabre, Echec; Laferrière, Droit constitutionnel; de Laubadère, Contrats administratifs; Prélot, Précis; Théry, Gouvernement; Vedel, Droit constitutionnel; Waline, Droit administratif.

lockeren Parlamentarierkoalitionen liegt der Gedanke einer juristischen Betrachtung ferner als bei den festen Parteikoalitionen. In Zusammenhang mit dem Koalitionspakt der Regierung Gouin²⁾ finden sich immerhin einige juristische Ausdrücke wie "accord"³⁾, "convention écrite"⁴⁾ oder "traité écrit"⁵⁾. Jedoch kann man daraus allein noch nicht auf eine rechtliche Bewertung schließen.

b) Österreich

Die österreichische Literatur spricht den Koalitionsvereinbarungen überwiegend Rechtscharakter zu. Nach Adamovich-Spanner bilden sie für die Dauer der Koalition eine "Rechtsquelle sui generis"⁶⁾; sie seien jedoch nur solange verfassungsrechtlich bedenkenfrei, als sie "praeter constitutionem den Bereich des freien Ermessens erfassen"⁷⁾. Kafka⁸⁾ hält das Verhältnis der Koalitionsparteien für ein "echtes Rechtsverhältnis", das "subjektive und übrigens auch erzwingbare Rechte und Pflichten begründet". Allerdings werden die Sanktionsmöglichkeiten von Kafka nicht näher erläutert. Merkl⁹⁾ stellt fest, daß die Absprachen rechtlich insoweit unverbindlich seien, als ihre Erfüllung gesetzwidrig und im besonderen verfassungswidrig wäre¹⁰⁾. Pfeifer¹¹⁾ betont, die "starren, schrift-

2) Vgl. oben 1. Abschn. II 2.

3) Text des Pakt "Gouin" 46; Redaktion des AP, 1946, S. 9 f; Théry, Gouvernement, S. 142.

4) Théry, Gouvernement, S. 142.

5) Redaktion des AP, 1946, S. 11.

6) Verfassungsrecht, S. 120. Vgl. auch Spanner, Besprechung, S. 332. Spanner bezeichnet hier die Koalitionsvereinbarungen als eine "Art autonomen Parteienrechts".

7) Ebenda.

8) Verfr. Stellung, S. 86.

9) Verfassung, S. 52.

10) Zustimmend Weiter, Parteien, S. 26.

11) Österreichs Parteien, S. 448-453 und Diskussionsbeitrag zur Deutschen Staatsrechtslehrtagung 1958, VVDStRL 17, 119.

lichen Koalitionspakte", wie sie in Österreich seit 1949 geschlossen wurden, seien verfassungswidrig, weil sie die Verfassung aus den Angeln heben würden.

2. Ausgangspunkt: Der Begriff des Vertrages

a) Problematik einer juristischen Betrachtung

Mit dem Problem der juristischen Bewertung der Koalitionsvereinbarungen hat sich die Wissenschaft bis in die jüngste Zeit wenig befaßt¹²⁾. Weil die dominierende Rolle der Parteien in der Weimarer Verfassung keinen entsprechenden Niederschlag gefunden hatte¹³⁾, wurden die Parteien vielfach als nur gesellschaftliche Erscheinungen angesehen, die das Verfassungsrecht nicht berührten¹⁴⁾. Für die Frage der Regierungsbildung wurde meist nur nach dem Formalakt gefragt, durch den bestimmte Personen zu Regierungsgliedern gemacht werden, und das Problem der Mitwirkung der politischen Parteien als bloßes Politikum aus der Betrachtung

12) Kafka, Verfr. Stellung, S. 85, sieht darin nicht zu Unrecht ein Zeichen der Verlegenheit der mit traditionellen Begriffen arbeitenden Wissenschaft gegenüber den politischen Parteien.

13) Diese sind dort nur an einer ganz unbedeutenden Stelle erwähnt: Art. 130 Abs. 1 WRV: "Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei."

14) Vgl. z. B. die vielzitierte Äußerung Triepels (politische Parteien, S. 29): Die Parteien seien "extra-konstitutionelle Erscheinungen", deren Beschlüsse vom Standpunkt des Rechts aus gesehen "unverbindliche und unmaßgebliche Äußerungen eines dem Staatsorganismus fremden, sozialen Körpers" seien. Dagegen hat Radbruch, Politische Parteien, passim, eindringlich auf die Bedeutung der Parteien im Verfassungsrecht hingewiesen. Thoma (Reich als Demokratie, S. 190) spricht bereits vom "Parteienstaat".

tung eliminiert¹⁵⁾. Dies mit der Begründung, es gelte "die juristischen Begriffe von den politischen Begriffen und Gepflogenheiten reinlich zu scheiden"¹⁶⁾. So konnte man zu der Ansicht kommen, daß der Schwerpunkt der Regierungsbildung überhaupt aus dem verfassungsrechtlichen Gebiet herausgerückt und in das rein politische Gebiet der parlamentarischen Mehrheitsbildung verschoben worden sei¹⁷⁾.

Anderer Meinung war damals bereits Liermann¹⁸⁾, der die Ansicht vertrat, daß die verfassungsrechtliche Theorie sich auch mit den in der geschriebenen Verfassung nicht erwähnten Kräften des Verfassungslebens befassen müsse¹⁹⁾, und die im Willensbildungsprozeß der Parteien erfolgten Einigungen auf ihren rechtlichen Gehalt hin untersuchte.

Mit der Ansicht, es handele sich bei den Koalitionsvereinbarungen um ausschließlich politische Erscheinungen, glaubt man sich auch heute noch vielfach von der Aufgabe befreit, sich mit der rechtlichen Seite des Problems zu befassen²⁰⁾. Dem Bemühen, die Koalitionsvereinbarungen mit rechtlichen Maßstäben zu messen, wird sogar mitunter von

15) So Anschütz, Verfassung, Anm. 2 zu Art. 53; Giese, Reichsstaatsrecht, S. 86 ff; Gebhard, Verfassung, Anm. 2 zu Art. 53; Klinghoffer, Parl. Regierungssystem, S. 193.

16) Gebhard, Verfassung, Anm. 2, zu Art. 53.

17) Gebhard, Verfassung, Anm. 2, zu Art. 53.

18) Liermanns Arbeit (Vereinbarungen) aus dem Jahre 1926 bringt die erste eingehende Untersuchung der juristischen Problematik von Koalitionsvereinbarungen.

19) Liermann, Vereinbarungen, S. 401 f: "Sie ignorieren, weil sie positiv-rechtlich nicht geregelt sind, würde bedeuten, ein lebensunwahres Zerrbild des Staatsrechts geben, in dem sie wirken."

20) AöR, Konstituierung, S. 349; Glum, Parl. Reg.system, S. 350 ff; Münch, Bundesregierung, S. 104 f, 150 ff. So ist auch die kurze Bemerkung bei Hamann, Grundgesetz, Erl. zu Art. 64 zu verstehen.

vornherein die Berechtigung abgesprochen, mit der Begründung, es handele sich um eine Tendenz, das Verfassungs- und Verwaltungsleben bis in die letzten Winkel zu verrechtlichen²¹⁾. Durch diese Haltung wird der Rechtswissenschaft ein schlechter Dienst erwiesen. Soll sie sich vor politischer Erscheinungen, die in so starkem Maße das Verfassungsleben beeinflussen, zurückziehen und sich etwa auf die Erkenntnis beschränken, daß der Schwerpunkt der Regierungsbildung aus dem verfassungsrechtlichen Gebiet herausgerückt sei²²⁾ oder daß eine tiefe Kluft zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit bestehe?

Diese Auffassungen sind von einer positivistischen Trennung von "Recht" und "Politik" beeinflusst. Da es die sachliche Eigenart des Verfassungsrechts ist, wesensmäßig politisches Recht zu sein²³⁾, wird hier die Frage besonders aktuell, wo die Grenzlinie zwischen rein politischen und rechtlich-politischen Vorgängen zu ziehen ist - jedenfalls aber nicht schon dort, wo sie der Positivismus sah. Ausschließlich politische Fragen sind nur solche, für deren Entscheidung keine Rechtsnormen zur Verfügung stehen²⁴⁾. Für die verfassungsrechtliche Betrachtung, bei der sich Recht und Politik treffen, gilt es die antithetische Gegenüberstellung von "Recht" und "Politik" zu überwinden²⁵⁾. Deshalb darf man auch bei der Untersuchung verfassungsrechtlicher Fragen nicht immer eine politische und eine

In dem Kommentar zum Grundgesetz von v. Mangoldt-Klein findet sich keine Erörterung zu dieser Frage.

21) Bullinger, Vertrag, S. 48 ff, insbesondere gegen die Arbeit von Sasse, KV, gerichtet.

22) Gebhard, Verfassung, Anm. 2 zu Art. 53.

23) Vgl. Ehmke, Verfassungsinterpretation, S. 65; Scheuner, Grundfragen, S. 135.

24) Kaufmann, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 4.

25) Vgl. Bäumlin, Recht, Staat und Geschichte, bes. S. 28 ff.

juristische Ebene unterscheiden²⁶⁾. Dabei bedeutet in dem Spannungsverhältnis zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit die bloße Faktizität erworbener Machtpositionen keine verfassungsrechtliche Billigung²⁷⁾; eine solche Auffassung würde zu einem politisch-soziologischen Positivismus führen²⁸⁾. Das Grundgesetz allein liefert die Maßstäbe für die rechtliche Bewertung der Handlungen der Parteien. Die Staatsrechtslehre soll sich mit diesen und ähnlichen Problemen auseinandersetzen und sich nicht damit begnügen, festzustellen, daß sie neben der normativen Ordnung unserer Verfassung ständen²⁹⁾. Denn in dem Maße, wie es dem Verfassungsrecht gelingt, in dem Kräftefeld von Politik, Verfassung und Verfassungswirklichkeit seinen Geltungsanspruch durchzusetzen, gewinnt die Verfassung an normativer Kraft³⁰⁾. Daher stellt sich die Aufgabe, scheinbar nur politische Erscheinungen wie die Koalitionsvereinbarungen einer juristischen Betrachtung zu unterziehen.

Der Abschluß des Bonner Koalitionspaktes im Jahre 1961 hat die Diskussion erheblich belebt und eine Reihe von Stellungnahmen und wissenschaftlichen Erörterungen hervorgerufen³¹⁾. Um das Verhältnis der Koalitionsvereinbarungen

26) Darauf hat kürzlich, wenn auch in einem anderen Zusammenhang Werner Weber hingewiesen (Sozialpartner, S. 239 f).

27) So muß aber Kafka in seinen Arbeiten "Verfr. Stellung" oder "Regierung" verstanden werden.

28) Vgl. hierzu W. Weber, Sozialpartner, S. 240; Leibholz, Strukturprobleme, S. 279 f.

29) Friauf, Verfr. Vertrag, S. 261.

30) Vgl. Hesse, Normative Kraft, insbes. S. 8 ff.

31) Bald nach Bekanntwerden des Paktes erschienen folgende Pressekommentare von wissenschaftlicher Seite: Eschenburg, Pakt wider die Demokratie; Peters, Koalitionsvertrag; Schüle, Die strangulierte Freiheit; Hoogen im "Spiegelgespräch". Vgl. auch Becker, Wer regiert jetzt in Bonn; Gaus, Koalitionsabkommen.

zum Verfassungsrecht zu klären, sind zwei Fragenkreise zu unterscheiden und des näheren zu untersuchen: Einerseits, ob die Koalitionsvereinbarungen trotz ihres politischen Charakters ein geeignetes Objekt juristischer Betrachtungsweise, weil eine verfassungsrechtlich relevante Erscheinung³²⁾, sind, andererseits, ob die Absprachen unter den Parteien rechtliche Bindungen erzeugen können.

b) Die Koalitionsvereinbarung als Phänomen des Verfassungslebens

Die Literatur, die sich zu den Koalitionsvereinbarungen äußert, bietet ein weites Feld von verschiedenen Meinungen³³⁾. Sie werden sowohl als unerwünschtes politisches Arrangement angesehen³⁴⁾, das rechtlich völlig irrelevant sei, als auch für echte Verträge mit rechtlichen Sanktionen³⁵⁾ und sogar für eine Quelle neuen Verfassungsrechts³⁶⁾ gehalten. Will man die rechtlichen Wirkungen der Koalitionsvereinbarungen

Als Spezialuntersuchungen des Themas sind seither erschienen: Sasse, KV; Maiwald, KV; Schüle, KV. In etwa ist auch die Arbeit von Friauf, Verfr. Vertrag, mit grundlegenden Untersuchungen zum verfassungsrechtlichen Vertrag und auch Ausführungen speziell zu den Koalitionsvereinbarungen dazu zu rechnen. Im Herbst 1964 erschien nach weitgehender Fertigstellung des Manuskripts dieser Arbeit noch die Dissertation von Gerber, Koalitionsabkommen. Deshalb konnte auf diese Arbeit nicht mehr in allen Einzelheiten eingegangen werden; sie ist jedoch in allen wesentlichen Punkten, wo Gerber neue Ansichten mit Priorität vertritt, berücksichtigt worden. Diese jüngst erschienenen Arbeiten sind übrigens neben der Arbeit Liermanns die einzigen Einzeluntersuchungen des Themas.

32) Vgl. Schüle, KV, S. 35 ff.

33) Vgl. die Übersicht bei Sasse, KV, S. 720 f.

34) Siehe Münch, Bundesregierung, S. 151 und 206 f.

35) Kafka, Verfr. Stellung, S. 85 f.

36) Liermann, Vereinbarungen, S. 411 f.

untersuchen, scheint der Begriff des Vertrages am ehesten als Ausgangspunkt geeignet zu sein. Das äußere Erscheinungsbild und die Art des Zustandekommens deuten darauf hin. Die Vereinbarungen stellen eine Willenseinigung der beteiligten Parteien über die Bildung einer gemeinsamen Regierung dar, die in übereinstimmenden Erklärungen zum Ausdruck kommt³⁷⁾. Es soll deshalb die Untersuchung mit der Fragestellung weitergeführt werden, ob es sich bei den Parteivereinbarungen um einen Vertrag handelt. Zunächst ist zu klären, ob die Koalitionsvereinbarungen, wenn es sich um Verträge handelt, dem Verfassungsrecht, dem Verwaltungsrecht oder dem Zivilrecht zuzurechnen sind.

Über diese Frage hatte bereits der Bundesgerichtshof zu befinden, als er über eine Klage des damaligen Partei- und Fraktionsvorsitzenden der FDP, Dr. Dehler, gegen den damaligen Bundeskanzler und Parteivorsitzenden der CDU, Dr. Adenauer, auf Herausgabe einer Verhandlungsniederschrift und eines Tonbandes zu entscheiden hatte³⁸⁾. Der Sachverhalt war folgender: Im Dezember 1955 fanden im Bundeskanzleramt zwischen Vertretern der damaligen Regierungsparteien (CDU/CSU und FDP) Verhandlungen über die Politik der Bundesregierung statt. Entsprechend einer Vereinbarung aller Beteiligten wurden die Gespräche sowohl von Parlamentsstenographen mitgeschrieben, als auch auf Tonband aufgenommen. Nach der ausdrücklichen Zusicherung des Beklagten sollte jeder Gesprächsteilnehmer eine wörtliche Niederschrift erhalten. Der Beklagte verweigerte dem Kläger jedoch später Niederschrift und Bandaufnahme. Er bot ihm lediglich eine Abschrift an, die seine eigenen außen-

37) Vgl. Sasse, KV, S. 722; siehe auch Sternberger, Lebende Verfassung, S. 116.

38) Urteil vom 19. 1. 1959 (BGHZ 29, 187).

politischen Darlegungen nicht enthalten sollte, weil diese aus außenpolitischen Rücksichten nicht bekannt werden sollten. Dies lehnte der Kläger ab und verlangte mit der Klage ungekürzte Kopien beider Aufzeichnungen.

Der BGH hatte hier einen der aufschlußreichsten Fälle zu entscheiden, die man sich bei der gegenwärtigen Lage unseres öffentlichen Rechts denken kann³⁹⁾. Insbesondere für vorliegende Arbeit ist dieser Fall sehr wichtig. Denn, wenn man die Herausgabepflicht als Nebenpflicht der Koalitionsabsprachen ansehen kann⁴⁰⁾, wurde damit, soweit ersichtlich, zum ersten Mal ein Gericht mit Koalitionsvereinbarungen befaßt. Deshalb sollen auch die wesentlichen Entscheidungsgründe hier wiedergegeben werden.

Die Entscheidungsgründe befassen sich ausschließlich mit der Frage, ob der Zivilrechtsweg zulässig ist, was verneint wird. Die Zusammenkunft der Vertreter der Koalitionsparteien trage keinen privaten Charakter. Die Gesprächspartner seien als Sprecher ihrer Fraktionen und Parteien und, soweit sie Regierungsmitglieder waren, auch als "Repräsentanten" der in der Koalition verbundenen politischen Kräfte zusammengekommen, um eine ihnen obliegende öffentliche Aufgabe zu erfüllen. Nach der Verfassungsordnung seien die politischen Parteien die Institutionen, mittels derer die obersten Verfassungsorgane handlungsfähig gemacht werden. Daraus folge, daß die "Mitwirkung der politischen Parteien im aktuell-konkreten Prozeß der Regierungsbildung, bei der Bestimmung der Regierungspolitik, einschließlich ihrer Mitwirkung bei allen konkreten

39) Ule, Anmerkung, S. 501.

40) Dies ist zu bejahen, weil diese Pflicht aus einer Nebenabrede von Koalitionsvereinbarungen resultiert (Näheres über derartige Nebenabreden unten 3. Abschn. III).

Maßnahmen, die der Aufrechterhaltung einer Koalition und der Unterstützung einer Regierung oder der Aufkündigung einer Koalition, der Änderung der Regierungspolitik oder dem Sturze der Regierung dienen", dem Verfassungsleben angehörten und, soweit dieses rechtlich geordnet sei, sei diese Ordnung verfassungsrechtliche Ordnung. Insoweit seien die Parteien "verfassungsrechtliche Institutionen", das ihnen zurechenbare Handeln Einzelner besitze insoweit verfassungsrechtlichen Charakter und die dadurch entstehenden Beziehungen seien verfassungsrechtlicher Art. Wäre die Vereinbarung über die Aushändigung ungekürzter Kopien der Gespräche Bestandteil der Auseinandersetzungen, Verhandlungen und Absprachen, um derentwillen die Zusammenkunft stattgefunden habe, so hätten sie teil an dem verfassungsrechtlichen Charakter der Zusammenkunft mit der Folge, daß Ansprüche, die daraus hergeleitet würden, näherhin als verfassungsrechtliche zu qualifizieren wären. Hier handele es sich aber um eine besondere Vereinbarung über ein technisches Detail, die den eigentlichen Koalitionsgesprächen vorausging und als rechtlich selbständiger Annex zu betrachten sei. Diese Vereinbarung sei zwar ebenfalls von der öffentlich-rechtlichen Aufgabe geprägt, lasse aber wegen ihres rein technischen Inhalts jeden verfassungsrechtlichen Gehalt vermissen und sei deshalb verwaltungsrechtlicher Natur.

Daß der BGH die Abrede über die Aushändigung der Kopien rechtlich verselbständigt und als verwaltungsrechtlichen Vertrag angesehen hat, ist mit Recht in den Rezensionen kritisiert worden⁴¹⁾, hier aber nicht von

⁴¹⁾ Vgl. die Anmerkungen zum BGH-Urteil (=Tonbandurteil): Pohle, MDR 59, S. 824-827; Ule, JZ, 59, S. 501; Wertenbruch, DöV, 59, S. 506 f. Ferner ebenso: Maunz in Maunz-Dürig, GG, RdNr. 98 zu Art. 21; Sasse, KV, S. 721; Rupp, Zur neuen Verwaltungsgerichtsordnung, S. 157.

entscheidender Wichtigkeit.

Bei der Frage, welchem Rechtsgebiet solche Vereinbarungen zuzuordnen sind, ist der BGH durchaus im Einklang mit der herrschenden Lehre und Rechtsprechung vorgegangen, indem er auf Gegenstand und Inhalt der Abrede abstellte⁴²⁾. Anders verfährt jedoch neuerdings Henke⁴³⁾. Er nimmt an, die Parteien seien grundsätzlich dem bürgerlichen Recht unterworfenene Vereine und insofern müßten auch ihre Vereinbarungen Verträge bürgerlichen Rechts sein. Da es sich bei den Koalitionsverträgen mittelbar um die Tätigkeit der Staatsorgane handele, könnten sie aber nicht dem freien Belieben der Parteien überlassen bleiben. Sie müßten deshalb "als Verträge bürgerlichen Rechts zwischen Vereinen angesehen werden, die jedoch erheblichen verfassungsrechtlichen Bindungen und Einwirkungen unterworfen sind". Diese Argumentation leidet jedoch an einem doppelten Mangel. Zum ersten ist es nicht richtig, bei der Beurteilung der Vertragsnatur primär auf die beteiligten Rechtssubjekte abzustellen. Es ist heute außer Streit, daß vor allem der Gegenstand des Vertrages seine Rechtsnatur bestimmt⁴⁴⁾. Denn auch juristische Personen des öffentlichen Rechts können untereinander oder mit Privatpersonen Verträge mit privat-

42) Zustimmend hierbei die Rezensenten: Pohle, Anmerkung, S. 825; Ule, Anmerkung, S. 501; Wertenbruch, Anmerkung, S. 507.

43) Parteien, S. 120 f und Bonner Kommentar, Art. 21 RdNr 21

44) Vgl. OVG Münster, Urteil vom 20. 3. 1957, DÖV 1957 374 (375); BGH, Urteil vom 25. 4. 1960, BGHZ 32, 214 ff.

Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 255; Soergel-Siebert, BGB, Einleitung, Anm. 89; Salzwedel, Grenzen, S. 90 f; Friauf, Verfr. Vertrag, S. 266 ff; Sasse, KV, S. 721. Zur Subjektionstheorie von H. J. Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 79 ff vgl. Maiwald, KV, S. 59 ff und Friauf, Verfr. Vertrag, S. 266.

rechtlichem Inhalt abschließen, ebenso wie Privatpersonen an öffentlich-rechtlichen Verträgen beteiligt sein können. Zum anderen wird die Rechtstellung der Parteien bei ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung nicht richtig erfaßt, wenn man sie nur als dem bürgerlichen Recht unterworfenen Vereine betrachtet⁴⁵⁾.

Die sachgemäße Einordnung der Koalitionsvereinbarungen muß dabei ansetzen, daß der Gegenstand der Vereinbarungen persönliche und sachliche Absprachen über die geplante gemeinsame Regierung sind⁴⁶⁾. Es handelt sich deshalb um Fragen, die die Formierung der obersten Staatsorgane betreffen und deshalb ihrem Wesen nach eindeutig zum Verfassungsleben gehören⁴⁷⁾. Sie haben weder privatrechtliche noch verwaltungsrechtliche Bezugspunkte, sondern nur verfassungsrechtliche. Daraus ergibt sich jedenfalls, daß die Koalitionsvereinbarungen, wenn sie Rechtscharakter tragen, dem Verfassungsrecht angehören⁴⁸⁾ und eventuell mit dem neugebildeten Begriff des verfassungsrechtlichen Vertrages⁴⁹⁾ zu erfassen wären⁵⁰⁾.

45) Näheres unten II, 4.

46) Vgl. hierzu oben 1. Abschn. III 4.

47) Ausführlich zur Frage des Standorts, Schüle, KV, S. 35 ff, der die Koalitionsvereinbarungen ebenfalls im verfassungsrechtlichen Raum ansiedelt.

48) So die Rezensenten zum Tonbandurteil, vgl. FN. 41, S. 39; Sasse, KV, S. 720, 726; Friauf, Verfr. Vertrag, S. 266 ff; Maunz in Maunz-Dürig, RdNr. 18 zu Art. 65; Rupp, Zur neuen Verwaltungsgerichtsordnung, S. 157.

49) Der Ausdruck erscheint, soweit ersichtlich, zum ersten Mal bei Pohle, Anmerkung, S. 825, vgl. auch Sasse, KV, S. 726 und Friauf, Verfr. Vertrag, S. 308.

50) Eine Sondermeinung hinsichtlich der Einordnung der Koalitionsvereinbarungen vertritt Hesse (Parteien, S. 40-46): Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat lasse sich nur als ein singulärer öffentlich-rechtlicher Status begreifen. Diese Stellung könne und brauche nicht durch Begriffe, die anderen Sachbe-

Demnach muß an Hand des Verfassungsrechts geprüft werden, ob die Parteiabmachungen als Verträge qualifiziert werden können. Da man bei dem Begriff des verfassungsrechtlichen Vertrages noch weitgehend Neuland betritt⁵¹⁾, ja selbst seine Existenz vereinzelt entschieden bestritten wird⁵²⁾, kann in diesem Bereich nirgends auf gesicherte Positionen bezug genommen werden. Für die Untersuchung sind die von Wissenschaft und Gerichtspraxis herausgearbeiteten Kriterien für öffentlich-rechtliche Verträge heranzuziehen, zivilrechtliche Vertragsgrundsätze sind dagegen wegen der strukturellen Verschiedenheit der Rechtsgebiete nur mit Einschränkungen anwendbar, solange sie nicht als für die gesamte Rechtsordnung geltende Grundsätze zu betrachten sind

3. Rechtsbindungswille der Parteien?

a) Anforderungen an den Parteiwillen

Zum Entstehen eines Vertragsverhältnisses, gleichgültig welchen Rechtsgebietes, ist erforderlich, daß die

reichen angehören, umschrieben zu werden. Die Vereinbarungen der Parteien seien deshalb weder dem Verfassungsrecht noch dem bürgerlichen Recht zuzurechnen, sondern "sie gehören eben jenem besonderen öffentlichen Rechtsbereich an" (S. 45). Dieser Versuch Hesses, die Parteien in einem besonderen Teilbereich des öffentlichen Rechts anzusiedeln, der sich nicht in die übliche Gliederung des öffentlichen Rechts einfügt, vermag nicht zu überzeugen. Da sich die auftauchenden Rechtsprobleme mit den bisherigen Kategorien erfassen lassen, besteht keine Notwendigkeit für die Anerkennung eines eigenen Rechtsbereichs (Vgl. Gerber, Koalitionsabkommen, S. 145).

51) Zu Begriff und Vorkommen des verfassungsrechtlichen Vertrages siehe die Untersuchungen von Friauf, Verfr. Vertrag.

52) Bullinger, Vertrag, S. 48 ff, 50; Maiwald, KV, S. 65 - 112.

Willenseinigung der Beteiligten mit dem Ziele erfolgt, damit rechtliche Wirkungen hervorzurufen⁵³⁾. Dies hebt Sasse nicht genügend hervor, wenn er die Tatsache einer erklärten "Willenseinigung" unter den Parteien für eine rechtliche Qualifizierung genügen läßt⁵⁴⁾.

Schüle stellt dieses Problem in den Mittelpunkt seiner Darlegungen über die rechtliche Qualifizierung der Koalitionsvereinbarungen. Er untersucht den Bindungswillen der Partner d. h. "in welchem Maße" sie sich hinsichtlich des von ihnen eingegangenen Bündnisses verpflichtet fühlten, die getroffene Vereinbarung auch einzuhalten⁵⁶⁾. Der Bindungswille der Partner von Koalitionsvereinbarungen unterliege "entscheidenden Einschränkungen", die sich praktisch bei allen Teilnehmern fänden. "Die Partner wollen nur, insoweit und insoweit, als sie glauben, wollen zu können". Das mit dem Abschluß gegebene Wort stehe also unter dem "politischen Vorbehalt". Auch bei einer gedachten absoluten Konstanz der politischen Lagen würde nach seiner Meinung ein Verstoß gegen die Vereinbarung oder ihre Auflösung auch dann noch im Rahmen des Vertragswillens liegen, wenn der "betreffende Partner es sich schlicht und einfach anders überlegt hat"⁵⁷⁾.

53) Vgl. für öffentlich-rechtlichen Vertrag Imboden, Verw. Vertrag, S. 38 ff und Salzwedel, Grenzen, S. 30: "Daher können z. B. die Äußerung politischer Forderungen, die Erklärung eines politischen Programms ... nicht Bestandteile eines öffentlich-rechtlichen Vertrages bilden."

54) Sasse, KV, S. 722. Er übersieht aber das Problem nicht ganz, wie Maiwald (KV, S. 101) meint, denn er geht auf diese Frage an einer anderen, systematisch allerdings unerwarteten Stelle, kurz ein (S. 726).

55) Schüle, KV, S. 52-55.

56) Schüle, KV, S. 52.

57) Schüle, KV, S. 54. Schüle sagt es zwar nicht direkt, jedoch geht aus seinen Ausführungen hervor, daß er der Meinung ist, daß sich die Parteien überhaupt nicht binden wollen, weder rechtlich, noch politisch. Nach seiner Ansicht wollen sich die Parteien die Möglich-

Hieraus zieht Schüle den konsequenten Schluß, daß das Vorliegen eines Vertrages im juristischen Sinne zu verneinen sei, weil die Parteien wegen des "politischen Vorbehalts" den Inhalt der Vereinbarung nicht zur rechtlich bindenden Norm ihres Verhaltens machen wollen⁵⁸⁾.

Bevor der Wille der Parteien im einzelnen untersucht wird, sollen die dogmatischen Voraussetzungen präzisiert werden, bei deren Eintritt die Begründung eines Rechtsverhältnisses angenommen werden kann. Es kommt darauf an, ob sich die Parteien mit rechtlicher Wirkung zu einem bestimmten Verhalten verpflichten wollen, ob sie den Willen haben, ein Rechtsverhältnis, d. h. eine rechtlich bestimmte Beziehung, einen Komplex gegenseitiger Rechte und Pflichten zu schaffen⁵⁹⁾. Will man den realen Gegebenheiten genügend Rechnung tragen, ist für die Beantwortung dieser Frage folgendes zu berücksichtigen: Vergeblich wird man nach eindeutigen Äußerungen der Beteiligten suchen, wie etwa "wir wollen uns rechtlich binden" oder "wir wollen keinerlei rechtliche Bindung". Auf den Willen der Beteiligten muß also geschlossen werden. Auszugehen ist dabei vom verobjektivierten Inhalt der Willenserklärung, bzw. dem konkludenten Verhalten der Partei. Es kommt darauf an, ob das Verhalten der Partei den Rückschluß zuläßt, sie erstrebe die Herbeiführung einer Rechtswirkung oder ob der erstrebte Erfolg auf "nichtrechtlichem" Wege erreicht

keit offen halten, anders zu handeln, wenn sie es sich schlicht und einfach anders überlegt haben. Das zeigt, daß sie nach seiner Meinung überhaupt keine Bindung eingehen wollen.

58) Schüle, KV, S. 65. Ebenso bereits Maiwald, KV, S. 102. Unentschieden Hoogen, Spiegelgespräch. Vgl. die überaus vorsichtige Ausdrucksweise S. 22.

59) Vgl. Imboden, VerwR. Vertrag, S. 38 f.

werden soll⁶⁰⁾. Bei der Ermittlung des verobjektivierten Willens sind die Besonderheiten der Koalitionsproblematik zu berücksichtigen. Bei einem Vertragstyp, dessen Existenz nicht in Zweifel zu ziehen ist, z. B. einem Kaufvertrag, wird aus dem konkludenten Handeln, das erkennen läßt, daß der wirtschaftliche Erfolg gewollt ist, ohne weiteres auf den rechtlichen Bindungswillen geschlossen⁶¹⁾. Daß dabei häufig bei den Vertragsparteien eine klare Vorstellung über die Rechtsfolgen fehlt, ist gleichgültig⁶²⁾. Bei den Koalitionsvereinbarungen aber handelt es sich um Abmachungen, deren juristische Qualifizierung bisher kaum unternommen wurde und überdies völlig umstritten ist. Die Beteiligten wissen also gar nicht, ob sie durch die Vereinbarungen ein echtes Rechtsverhältnis schaffen können, oder ob es sich nur um eine politische Verpflichtung handelt. Man kann deshalb nicht verlangen, daß unzweideutig der Wille der Parteien zum Ausdruck kommt, Rechtswirkungen herbeizuführen. Hieraus folgt die Berechtigung, in der Auslegung des Parteiwillens etwas großzügiger zu verfahren und folgenden Maßstab zugrunde zu legen: Die Parteien wollen dann ein Rechtsverhältnis begründen, wenn sich aus ihrem Erklärungsverhalten der Wille zu echter und dauerhafter Bindung ergibt und keine Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, daß die Parteien ihre Abrede nicht der Rechtsordnung unterwerfen wollen⁶³⁾.

Für den Willen der Partner ist vorwiegend die Ein-

60) v. Hippel, Privatautonomie, S. 8; Enneccerus-Nipperdey, Allg. Teil, 2. Halbb., S. 896.

61) Siehe z. B. Enneccerus-Nipperdey, Allg. Teil, 2. Halbb. S. 896.

62) Vgl. Enneccerus-Nipperdey, Allg. Teil, 2. Halbb., S. 896; Lehmann, AT, S. 128.

63) Gerber, (Koalitionsabkommen, S. 97 f) geht soweit, zu sagen, die Vermutung spreche für das Vorliegen eines rechtlichen Verpflichtungswillens.

stellung der verhandelnden und abschließenden Persönlichkeiten zu berücksichtigen. Nicht so sehr kann dagegen das Kollektivverhalten einer ganzen politischen Gruppe, nämlich der Partei in den Vordergrund gestellt werden⁶⁴⁾. Die Existenz eines solchen Kollektivverhaltens ist nämlich wegen den verschiedenen Strömungen innerhalb einer Partei überhaupt fraglich⁶⁵⁾.

Hinweis auf den Bindungswillen sind aus dem Zustandekommen, dem Inhalt und den Formulierungen der Absprachen zu erwarten, aufschlußreich können auch Kommentierungen beteiligter Politiker sein. Kein sehr wesentliches Indiz gegen den Bindungswillen sind die nachträglichen abfälligen Äußerungen⁶⁶⁾ von Politikern⁶⁷⁾, da für den Bindungswillen der Zeitpunkt des Abschlusses und der Abschlusssachverhalt maßgebend sind. Besonders ist solchen Äußerungen wenig Gewicht beizumessen, wenn sie von Politikern stammen, die beim Abschluß des Paktes nicht mitgewirkt haben und vielleicht sogar Gegner einer solchen Vereinbarung sind⁶⁸⁾.

64) Gegen Schüle, KV, S. 52.

65) Dies kam in Bezug auf das Thema z. B. 1961 in Bonn klar zum Ausdruck, als ein Teil der Abgeordneten der CDU/CSU, u. a. Erhard, v. Brentano und Gerstenmaier vor der Abstimmung über das K.abkommen mit der FDP den Saal verließ.- "Die Welt" vom 6.11.1961.

66) Z. B. bei der Bonner KV 1961: "Papier", "Koalitionspapier". Diese Äußerungen sind aus dem Bestreben zu erklären, sich nachträglich von dem in der Öffentlichkeit teilweise heftig kritisierten Pakt etwas zu distanzieren.

67) A. A. Schüle, KV, S. 53.

68) So z. B. die bei Schüle, KV, S. 53 zitierte Äußerung Erhards am 11. 12. 1961 in einer vom Bayerischen Rundfunk ausgestrahlten Fernsehsendung "Unter uns gesagt": "Ich kenne dieses Papier nicht und es interessiert mich auch nicht." Ebenso zu bewerten ist eine ähnliche Äußerung, die v. Brentano gemacht haben soll. Beide waren am Abschluß des Paktes nicht beteiligt.

b) Untersuchung des Willens der Parteien

Nicht zugestimmt werden kann der Meinung von Sasse⁶⁹⁾, daß es nur von soziologischem Interesse ist, welche Kräfte die Koalition herbeigeführt und welche Motive der Vereinbarung ihr Gepräge gegeben haben. Aus diesen politisch-soziologischen Befunden lassen sich nämlich Erkenntnisse hinsichtlich des Bindungswillens gewinnen.

Ein wesentlicher Grund für den Abschluß eines Koalitionsabkommens ist das Bedürfnis der Parteien, die nicht den Kanzlerkandidaten stellen, sondern dem Kandidaten der verbündeten Partei durch die Stimmen ihrer Abgeordneten in den Sattel helfen, sich durch Zusagen von Ministerposten und sachliche Absprachen einen gewissen Einfluß für die gemeinsame Regierungstätigkeit zu sichern. Es stellt für die Koalitionsparteien immerhin ein nicht geringes politisches Risiko dar, ihren Abgeordneten zu empfehlen, bei der Kanzlerwahl ihre Stimme dem Kandidaten einer anderen Partei zu geben⁷⁰⁾. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Regierungschef eine so starke Position inne hat wie der Bundeskanzler nach dem Grundgesetz⁷¹⁾. Deshalb haben Parteien in dieser Lage ihre Teilnahme an der Koalition häufig von der Abfassung eines schriftlichen Paktes⁷²⁾ oder wenigstens von mündlichen Zusicherungen⁷³⁾ abhängig gemacht. In Österreich hing 1953 die

69) KV, S. 722.

70) Richtig H. Schneider, Regierungsbildung, S. 1331: "Die Abgeordneten werden niemandem ihre Stimme geben, von dem sie (oder ihre Parteifreunde) nicht wissen, welchen Weg er einzuschlagen gedenkt und wer ihn begleiten soll."

71) Näheres unten II 4 a.

72) Z. B.: MRP beim Pakt "Gouin" 46, vgl. AP 1946, S. 9 f oder FDP bei der Bonner KV 61.

73) Vgl. Bonner Regierungsbildung 1963 oben 1. Abschn. II 4.

Erneuerung der Koalition an einem seidenen Faden, weil die Leitung der ÖVP zunächst den Beschluß gefaßt hatte, "unter keinen Umständen einen Koalitionspakt zu unterzeichnen"⁷⁴⁾. Trotzdem hat die SPÖ dann aber den Abschluß eines schriftlichen Paktes durchgesetzt.

Die bei diesen Vorgängen beobachtete Interessenlage ist aufschlußreich. Die Partei, aus deren Reihen der Regierungschef kommt, hat an der Einhaltung der Vereinbarungen häufig ein weniger starkes Interesse, sobald der Regierungschef gewählt ist, da sie die als Gegenleistung für die Wahlhilfe gemachten Zusagen eher als eine Fessel in ihrer Entfaltungsfreiheit empfinden könnte. Dagegen ist für die anderen Parteien die Einhaltung der Zusagen wesentlich und eine feste Bindung zu erreichen, ist für sie das Ziel der Abmachungen.

Da aber die Koalition nicht nur der Wahl des Kanzlers dient, sondern darüber hinaus für die gemeinsame Regierung eine tragfähige Parlamentsmehrheit geschaffen werden soll, ist die Interessenlage nicht ganz so einseitig. Auch die "Kanzlerpartei" will häufig über die gemeinsame Arbeit Vereinbarungen treffen. So betonte bei der Regierungsumbildung 1962 der Kanzler und die Führung der CDU, daß vor Weiterführung der Koalition personelle und sachliche Fragen zu klären seien. Man müsse bindende Vereinbarungen über die für die Koalition wichtigsten Entscheidungen treffen⁷⁵⁾.

Ein wesentliches Indiz gegen die Ansicht, daß die Parteien die Absprachen nur als außerrechtliche Agreements

74) Vgl. den Wiener Bericht der NZZ vom 24. 3. 1953, zitiert bei Sternberger, Lebende Verfassung S. 116.

75) Nach FAZ vom 28. 11. 1962.

betrachten, ist auch die Tatsache, daß Dehler aus der Koalitionsabsprache auf Herausgabe der Verhandlungsniederschrift und des Tonbandes geklagt hat. Er war demnach der Ansicht, daß durch die Absprachen ein Rechtsverhältnis begründet wurde.

Inhalt und Formulierungen der Pakte sind wesentliche Quelle der Erkenntnis⁷⁶⁾, denn in ihnen sollte sich der Wille der Parteien äußern. Es kann hier auf die Vorarbeiten der soziologischen Untersuchung zurückgegriffen werden⁷⁷⁾.

Nicht alle Abreden lassen in gleicher Weise einen rechtlichen Bindungswillen erkennen, jedoch ist bei manchen Stipulationen der Inhalt ein relativ zuverlässiges Kriterium für das Vorhandensein eines rechtlichen Bindungswillens. Wenn sich die Parteien im Rahmen der personellen Abreden darauf einigen, die Ministerposten in bestimmter Weise zu besetzen, gehen sie davon aus, daß dies eine rechtlich bindende Zusage ist. Wie könnte man hier sagen, daß es im Rahmen des "Vertragswillens" liegt, gegen diese Vereinbarung zu verstoßen, wenn man es sich anders überlegt hat⁷⁸⁾? Eine solch weitherzige Auslegung des "politischen Vorbehalts" wird dem Willen der Parteien nicht gerecht⁷⁹⁾.

76) A. A. hinsichtlich der Formulierungen ohne Begründung Schüle, KV, S. 52.

Jedoch wird m. E. seine Ansicht, "die diesbezüglichen Wendungen" in den Vereinbarungen seien "unwesentlich", der erforderlichen genauen Beobachtung der politischen Gegebenheiten nicht gerecht.

77) 1. Abschn. II 4.

78) So Schüle, KV, S. 54 generell für den "Vertragswillen" der Parteien.

79) Um jedes Mißverständnis auszuschließen, sei betont, daß hier nur davon die Rede ist, ob sich die beteiligten Parteien zu einem bestimmten Verhalten verpflichten wollen, nicht ob der gewählte Kanzler auch die Absicht oder Pflicht hat, die von den Parteien vereinbarten Persönlichkeiten dem Bundespräsidenten zur Ernennung vorzuschlagen.

Hinsichtlich der großen Gruppe sachlicher Abreden ist es nötig, zu differenzieren, wenn man zu befriedigenden Ergebnissen gelangen will. Die Erklärungen politischer Übereinstimmung, "declarations of policy" wie die Bekräftigung, daß oberstes Ziel der Bundesregierung die Erhaltung des Friedens sei, sind weder von der Formulierung noch vom Inhalt her überhaupt geeignet und sicher auch nicht dazu gedacht, rechtliche Bindungen zu erzeugen⁸⁰⁾. Zu welchem bestimmten Verhalten sollte auch der andere Teil verpflichtet werden?

Bei den Absprachen, die die konkreten Aufgaben des gemeinsamen Regierungsprogramms betreffen, wird die Entscheidung schwieriger. Bei dem Schlagwort "Tatkraftige Förderung der Sozialreform"⁸¹⁾ kommt ein Bindungswille weniger zum Ausdruck als in der präzisen Regelung: "Es wird festgelegt, daß ... bis 31. 12. 1964 ... eine einvernehmliche gesetzliche Regelung zustande kommen soll"⁸²⁾. Noch deutlicher wird dies bei den "Ausklammerungsabsprachen" wie z. B. "Die Bundesregierung wird im 4. Deutschen Bundestag keinen Gesetzesentwurf vorlegen, der zum Gegenstand hat: a) ..., b) ..., c) Die Einführung eines Solidaritätsbeitrages"⁸³⁾. Hier soll nicht auf die - andere - Frage eingegangen werden, ob es möglich und zulässig ist, daß die Parteien hier dem Wortlaut der Klausel nach Pflichten der Bundesregierung festlegen⁸⁴⁾. Da hier zunächst allein die vorgreifliche Frage zu beantworten ist, ob die Parteien überhaupt eine rechtliche Wirkung - falls sie möglich wäre - wollen, soll

80) Vgl. Salzwedel, S. 30; siehe oben FN. 53.

81) RL "Marx" 1926.

82) Österr. KV 63, Ziff. 6.

83) Bonner KV 61, B. VI.

84) Siehe unten 3. Abschn. II 1 u. 2.

die Klausel mit Sasse so ausgelegt werden, daß die Parteien erklären, in diesem Sinne auf die Bundesregierung einwirken zu wollen⁸⁵⁾. Der FDP soll doch in dem gewählten Beispiel durch die Absprache eine bindende Zusage gegeben werden, daß das von ihr bekämpfte Gesetzesprojekt von der Koalitionspartei nicht in Angriff genommen wird und die FDP möchte durch die Vereinbarung für den Gegner erkennbar eine echte Verpflichtung, wenn möglich eine Rechtspflicht der CDU/CSU schaffen, sich an das Vereinbarte auch zu halten.

Eindeutig in diese Richtung weisen häufig die in den Pakten vorkommenden Organisationsregelungen. Z. B. wurden in Österreich gewisse Informationsrechte der Staatssekretäre durch den Fakt festgelegt⁸⁶⁾. Wenn Abmachungen über die Besetzung des Koalitionsausschusses und über die Voraussetzungen für die Zuziehung weiterer Berater getroffen werden⁸⁷⁾, ja wenn dem Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen ausdrücklich das "Recht" eingeräumt wird, an jeder Kabinettsitzung teilzunehmen⁸⁸⁾, wird man nicht leugnen können, daß darin der Wille der Partner zum Ausdruck kommt, rechtliche Regelungen zu treffen.

Diese Untersuchung der tatsächlichen Gegebenheiten hat erbracht, daß man bei vielen Koalitionspakten und zahlreichen Einzelstipulationen auf den Willen der Parteien schließen kann, damit Rechtswirkungen ins Leben zu rufen. Einige Überlegungen, die das Verhältnis von Koalitionsparteien beleuchten, bestätigen dieses Ergebnis.

85) Sasse, KV, S. 724.

86) Österr. KV 63, B, 2: "Einlaufende Informationen aller Art von entscheidender Bedeutung sind dem Staatssekretär zur Kenntnis zu bringen."

87) Bonner KV 61, Abschn. A, II, 4.

88) Bonner KV 61, Abschn. A, II, 8.

Die Parteien wollen sich durch eine Koalitionsvereinbarung nicht auf Gedeih und Verderb aneinander ketten. Das Bestreben einer innigen Verbindung oder Verwachsung im Sinne des "coalescere", von dem Sternberger spricht⁸⁹⁾, ist sicher kein dominierendes Moment der gegenseitigen Beziehungen. Auch während der Zusammenarbeit unter einer gemeinsamen Regierung wollen die Parteien möglichst viel Eigenständigkeit wahren und sich durch eigenes Profil von der verbündeten Partei unterscheiden. Das Bundesverfassungsgericht trifft den Kern mit seiner Ansicht - allerdings als obiter dictum im KPD-Urteil⁹⁰⁾ -, daß jede Partei in legitimer Weise danach streben könne, durch die Koalition ihre eigenen, über den Koalitionszweck hinausgehenden Ziele zu erreichen⁹¹⁾. Dies entspricht auch dem Bemühen der Parteien, durch eine eigenständige Politik bei der nächsten Wahl Stimmen hinzuzugewinnen. Dieser auch während des Bestehens der Koalition anhaltende Konkurrenzkampf unter den Parteien darf weder übersehen noch bagatellisiert werden⁹²⁾. Daraus ergibt sich, daß sich die Parteien durch die Abmachungen nur insoweit und solange binden wollen, als dies für sie politisch vertretbar ist, d. h. "für die Zeit der politischen Harmonie"⁹³⁾. Hierin liegt tatsächlich ein, mit

89) Lebende Verfassung, S. 103.

90) Urteil vom 17. 8. 1956, BVerfGE 5, 85 ff; dies ist übrigens die einzige Stellungnahme dieses Gerichts zur Frage der Koalitionsvereinbarungen.

91) Typisch und richtig i. d. S. ist die Erklärung in der Bonner KV 61, Abschn. A, II, 2: "Jede Fraktion hat ihre grundsätzlichen Auffassungen. Sie bilden die Basis ihrer politischen Arbeit ...".

92) Wenngleich das Verhältnis zwischen den Koalitionsparteien jedenfalls in der Bundesrepublik nicht mehr so schlecht ist, wie es Kaufmann für die Weimarer Zeit schildert (Regierungsbildung, S. 378).

93) Maunz in Maunz-Dürig, GG, RdNr. 17 zu Art. 65.

Schüle zu sprechen, "politischer Vorbehalt"⁹⁴⁾, dessen Ausmaß und Wirkung aber anders zu deuten ist, als dies Schüle tut. Ein zwingendes Argument gegen den Willen der Beteiligten, Rechtswirkungen hervorzurufen, läßt sich daraus nicht herleiten^{94a)}.

Die Parteien legen in den Koalitionsvereinbarungen die Grundsätze ihrer Zusammenarbeit in dem Bestreben fest, ihre Beziehungen überschaubar zu gestalten und zu verstetigen⁹⁵⁾. Für die Dauer der Zusammenarbeit soll eine Grundlage geschaffen werden, die nicht ohne weiteres beiseite geschoben werden kann. Der Wille der Parteien ist nicht darauf beschränkt, ein bloßes politisches Arrangement zu schaffen, gegen das man jederzeit verstoßen könne. Was wäre der Sinn solch detaillierter Regelungen wie z. B. in den österreichischen Pakten oder in der Bonner Koalitionsvereinbarung von 1961, wenn nicht der Wille dahinter stünde, ein Vertragsverhältnis zu schaffen⁹⁶⁾? Dazu kommt, daß man in unserer vom Recht geprägten Gesellschaft von dem Grundprinzip ausgehen kann, daß derjenige, der ein Versprechen abgibt oder entgegennimmt, auch eine entsprechende Bindung bewirken will⁹⁷⁾. So sagt das Bundesverfassungsgericht mit Recht, daß jede Partei die Koalition in dem Bewußtsein eingehen könne, daß auch der Partner die Vereinbarung nicht nur äußerlich formal, sondern grundsätzlich sachlich-loyal einhalten werde⁹⁸⁾. Diese sachlich-loyale Einhaltung setzt bereits beim Abschluß den Willen voraus, durch das

94) Schüle, KV, S. 54.

94a) So jetzt auch Henke in Bonner Kommentar, Art 21, RdNr. 21: "Der politische Vorbehalt hebt den grundsätzlichen Willen gegenseitiger Bindung nicht auf."

95) So Sasse, KV, S. 726.

96) Feters, Koalitionsvertrag.

97) Friauf, Verfr. Vertrag, S. 300.

98) BVerfGE 5, 86 (226). Vgl. hierzu bayr. KV 1958, Ziff. VI: "Die Koalitionsparteien verpflichten sich zu einer loyalen und toleranten Zusammenarbeit".

Vereinbarte eine rechtliche Verpflichtung zu begründen. Statt auf die Deutung der verobjektivierten Willenserklärung stellt Schüle auf die tatsächliche subjektive Haltung der Parteien zu der getroffenen Abmachung, die "Vertragsmentalität" ab und schreibt ihr mutatis mutandis den gleichen Ort wie der Mentalreservation im Zivilrecht zu, um damit den mangelnden Bindungswillen zu beweisen⁹⁹⁾. Doch welche Wirkung hat die Mentalreservation im Zivilrecht? Aus Gründen der Rechtssicherheit schadet der geheime Vorbehalt grundsätzlich der Gültigkeit der abgegebenen Willenserklärungen gerade nicht (§ 116 BGB)¹⁰⁰⁾. Ferner kommt es für den Bindungswillen nicht ausschließlich darauf an, wie sehr man sich selbst durch die Vereinbarung gebunden fühlt, sondern auch, ob man den Partner binden will und von ihm erwartet, daß er sich gebunden fühlt.

Zusammenfassend ergibt sich für den Bindungswillen der Parteien folgendes: Der Wille, ein Rechtsverhältnis zu schaffen, läßt sich nicht generell für alle Pakte und für alle Regelungen bejahen¹⁰¹⁾. Er muß im konkreten Fall nachgewiesen werden. Jedoch kommt bei vielen Vereinbarungen zumindest hinsichtlich einzelner Regelungen der Wille, eine bindende Verpflichtung zu schaffen, zum Ausdruck, so daß es gerechtfertigt ist, den Willen der Parteien so zu verstehen, daß sie ein Rechtsverhältnis,

99) Schüle, KV, S. 52.

100) Vgl. Lehmann, AT, § 34 II 1.

101) Deshalb ist Henke (Parteien, S. 120; in dieser Richtung auch Sasse, KV, S. 726) nicht voll beizustimmen, der sagt, der Wille zu vertraglicher Bindung liege bei Koalitionsverträgen stets vor. Gerber (Koalitionsabkommen, S. 97 f) kommt, ähnlich wie der Verfasser, zu dem Ergebnis, daß der rechtliche Verpflichtungswille bei Koalitionsvereinbarungen zwar häufig, aber nicht stets zu bejahen sei. Er unterscheidet deshalb zwischen unverbindlichen "Gentlemen's Agreements" und echten Koalitionsverträgen (S. 88 f und 95 ff).

einen "Komplex gegenseitiger Rechte und Pflichten"¹⁰²⁾
schaffen wollen.

4. Ablehnung des Prinzips "Wettbewerb" als Analogon zu verfassungsrechtlichen Vorgängen

Bei der Beschreibung von Koalitionen werden von der politischen Wissenschaft gelegentlich Ausdrücke wie "politische Kartellabsprachen", "Parteienkartelle"¹⁰³⁾, "kartellartiges Verhältnis"¹⁰⁴⁾ gebraucht. Bei dem Bemühen, die rechtliche Natur der Koalitionsvereinbarungen zu erfassen, könnte man sich dadurch anregen lassen, nach Parallelen im Wirtschaftsrecht zu suchen. So sucht Schüle¹⁰⁵⁾, nachdem er den Koalitionsvereinbarungen die Vertragsnatur abgesprochen hat, zum Zwecke einer "Qualifizierung in positiver Hinsicht" nach einer "typischen Figur"¹⁰⁶⁾, mit der man das Wesen der Koalitionsvereinbarungen weiter verdeutlichen könne. Als Modellfigur, mit der man die Koalitionsabsprachen vergleichen könne, bezeichnet Schüle die "verabredeten Praktiken"¹⁰⁷⁾ des Wirtschaftslebens, die von den Kartellverträgen und Kartellbeschlüssen zu unterscheiden sind und deren rechtliche Natur folgendermaßen beschrieben wird: "Formlosigkeit; als Ziel die

102) Imboden, Verw. Vertrag, S. 38.

103) Beide Ausdrücke bei Kirchheimer, Opposition, S. 59 und 67.

104) Sternberger, Lebende Verfassung, S. 55; Vgl. Schüle, KV, S. 75.

105) KV, S. 73 ff.

106) KV, S. 74.

107) Für diese Vereinbarungen finden sich zahlreiche Synonyma wie "vereinbarte Praktiken", "aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen", "Frühstückskartelle", "gentlemen's agreement"; vgl. Schüle, KV, S. 76.

wettbewerbsbeschränkende Marktbeeinflussung; auf Seiten der Beteiligten Fehlen der Absicht, sich in rechtlich verpflichtender Weise zu binden; daher keinerlei Vertragswirkungen; folglich auch keine gerichtliche Durchsetzbarkeit; höchstens direkte Sanktionen wirtschaftlicher Art; insgesamt also Bindungen lediglich faktischer, gesellschaftlich-moralischer Natur"¹⁰⁸⁾.

Schüle betont zwar, daß "dabei in empirisch-soziologischer Hinsicht nahezu alles verschieden liege", hält die Parallele aber dennoch für berechtigt, weil "augenfällige Gemeinsamkeiten" zwischen den koalitionsbildenden Parteien in der freien Demokratie und den Abmachungen der Unternehmen im Rahmen des freien Marktes vorliegen würden.

Abzulehnen ist aber gerade der Kernpunkt der Parallele, nämlich die Auseinandersetzung der Parteien im Rahmen der politischen Willensbildung, insbesondere bei der Formierung der obersten Staatsorgane in der freiheitlichen Demokratie einer marktwirtschaftlichen Situation gleichzusetzen, die von wirtschaftlichen Größen wie freier Wettbewerb, Angebot und Nachfrage, Preisbildung usw. beherrscht wird. Das Prinzip "Wettbewerb" ist zur Erklärung verfassungsrechtlicher Vorgänge nicht geeignet¹⁰⁹⁾. Es wäre eine falsch-verstandene Auffassung vom pluralistischen Staat, private Vereinigungen, Kartelle, Gewerkschaften, Verbände und Parteien als etwa gleich zu bewertende Teile dieses Pluralismus¹¹⁰⁾ zu begreifen, die eben alle um die Durchsetzung

108) Schüle, KV, S. 77 mit Literaturnachweisen aus dem Wettbewerbsrecht S. 76 - 78.

109) Vgl. die scharfe Ablehnung des Modells "Wettbewerb" als Analogon zu öffentlichrechtlichen Vorgängen bei Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 454 ff.

110) Zum Pluralismus und pluralistischen Staat: C. Schmitt, Der Hüter der Verfassung, S. 71 ff; Kaiser, Repräsentation, S. 313 ff; Lange, Politische Soziologie.

ihrer verschiedenen Interessen bemüht seien.

Der Vergleich zwischen "verabredeten Praktiken" und Koalitionsvereinbarungen geht aus mehreren Gründen fehl. Die Organisation des Gemeinwesens "Staat" hat sich an grundsätzlich anderen Prinzipien zu orientieren als der ökonomisch determinierte Wettbewerb. Dies ist nicht nur eine Forderung, sondern geschieht auch tatsächlich. Zum zweiten ist das Verfassungsrecht vom Privatrecht prinzipiell zu scheiden und drittens ist zu beachten, daß die Parteien durch das geltende Verfassungsrecht zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes aufgerufen sind (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG) und dadurch gegenüber allen anderen gesellschaftlichen Zusammenschlüssen deutlich abgehoben sind¹¹¹⁾. Man könnte deshalb vielleicht unverbindliche Abmachungen zwischen Verbänden mit den "Frühstückskartellen" vergleichen, nicht aber die Koalitionsabsprachen. Denn das Handeln der Parteien im Rahmen ihrer Mitwirkung an der Regierungsbildung steht unter den Prinzipien des Verfassungs- und Parteienstaates. Sasse betont bereits¹¹²⁾, daß es sich bei der Vereinbarung, eine Koalitionsregierung zu bilden, um etwas qualitativ anderes handle als ein sonstiges Übereinkommen über die Zusammenarbeit von Vereinigungen auf dem der freien gesellschaftlichen Gestaltung überlassenen Gebiet. Der Unterschied bestehe darin, "daß die Parteien einer Koalitionsvereinbarung sich als bewegende Kräfte des Verfassungslebens betätigen". Die Koalitionsvereinbarungen, die dem Bereich des Verfassungsrechts unterstehen¹¹³⁾, sollen gerade von dem freien gesellschaftlichen Bereich abgehoben werden, um zu verdeutlichen, daß Unverantwortlichkeit und Freiheit zur Willkür, die ein Element des Privaten sein

S. 131 ff; Wössner, Verbandswesen, S. 27 ff.

111) Über die Auswirkungen der verfassungsrechtlichen Inkorporation der Parteien durch Art 21 vgl. unten II 4.

112) KV, S. 722.

113) So auch Schüle, KV, S. 43 f.

können, dem Bereich der Mitwirkung an der Regierungsbildung notwendig wesensfremd sind¹¹⁴⁾. Die Parallele Schüles birgt durch ihre marktwirtschaftliche Betrachtungsweise die Gefahr einer Trivialisierung des Verfassungsrechts in sich, die geeignet ist, die normative Kraft der Verfassung auszuhöhlen¹¹⁵⁾.

5. Beurteilung der teilweisen Parallelität der Willenserklärungen beim Abschluß von Koalitionsvereinbarungen

Grundsätzlich geben zum Zustandekommen eines Vertrages die Vertragspartner inhaltlich verschiedene, aber einander entsprechende (=korrespondierende) Willenserklärungen ab. Durch die Koalitionsvereinbarungen wird aber nicht, wie beim gewöhnlichen Vertragsschluß, ein Leistungsaustausch erstrebt, sondern die Bildung einer gemeinsamen Regierung. Die von den Parteien abgegebenen Erklärungen sind deshalb zum Teil inhaltlich gleichlautend und gleichgerichtet (parallel). Schüle¹¹⁶⁾ leitet daraus Bedenken her, die Koalitionsvereinbarungen als Verträge anzusehen, weil sowohl für die Frage der Aufstellung des Regierungsprogrammes als auch insbesondere hinsichtlich der Persönlichkeit, welche die koalitionsbereiten Parteien ins Kanzleramt bringen wollen, fraglich sei, ob die Willenserklärungen der Parteien inhaltlich korrespondieren. Die Willenserklärungen würden hier eher parallel laufen. Schüle schwächt allerdings die Wichtigkeit dieses Arguments selbst ab, weil dem Erfordernis der inhaltlichen Korrespondenz der abgegebenen Willenserklärungen gegenüber der inhaltlichen Parallelität schon als theoretisches Postulat eine mangelnde Trennschärfe anhafte, was noch mehr gelte, wenn man die Koalitionsver-

114) Vgl. Hesse, Parteien, S. 42. Über die verfassungsrechtliche Verantwortung der Parteien siehe unten II 4 c.

115) Vgl. hierzu Hesse, Normative Kraft, bes. S. 8, 9, 14.

116) KV, S. 64/65.

einbarungen unter diesem Aspekt genauer betrachte¹¹⁷⁾. Auf diese Besonderheit der Willensrichtung¹¹⁸⁾ hat bereits Sasse hingewiesen, jedoch zu Recht nur zur Präzisierung, nicht als Argument gegen die Vertragsnatur¹¹⁹⁾.

Da Schüle betont, daß er von dem Vertragsbegriff ausgehe, wie ihn die Zivilrechtsdogmatik stellvertretend für die gesamte Rechtslehre herausgearbeitet habe¹²⁰⁾, darf zur Entkräftung seines Arguments auf folgenden Gedankengang hingewiesen werden, den ebenfalls die Zivilrechtsdogmatik, auf die sich Schüle beruft, entwickelt hat¹²¹⁾. Diese Zivilrechtsdogmatik wendet sich nämlich gegen diejenigen Anschauungen, die von den Verträgen noch die sog. Vereinbarungen unterscheiden. Für die "Vereinbarung" wird dabei als charakteristisch angesehen, daß sich die Parteien nicht mit gegensätzlichen Interessen gegenüberstehen, sondern mit dem Abschluß gemeinsame Ziele verfolgen und die abgegebenen Willenserklärungen nicht korrespondierend, sondern inhaltsgleich seien (z. B. Vereinsgründung, BGB-Gesellschaft). Es empfehle sich aber nicht, den Vertragsbegriff durch Schaffung einer systematisch-selbstständigen Kategorie ohne zwingenden Grund einzuengen und

117) KV, S. 65.

118) Sasse, KV, S. 723: "Sie übersetzen ihre gegensätzlichen Programme in den einheitlichen Regierungsplan". Ridder, Gewerkschaften, S. 23: "Identität der Interessenobjekte", "Divergenz der Interessenrichtungen".

119) Sasse, KV, S. 726: "Da die beteiligten Parteien hier nicht auf einen Leistungsabtausch abzielen, sondern auf die Konstituierung einer Koalitionsregierung als Trägerin ihres politischen Gesamtwillens, könnte man die Koalitionsvereinbarungen genauer als 'verfassungsrechtlichen Gesamtakt' bezeichnen".

120) Schüle, KV, S. 64.

121) Vgl. Enneccerus-Nipperdey, Allg. Teil, 2. Halbb., S. 909 ff.

z. B. die Vereinsgründung nicht als Vertrag anzusehen¹²²⁾. Da das entscheidende Moment beim Vertrag nur die Willenseinigung ist, können diejenigen Erscheinungen der Vertragspraxis, die unter den Begriff der Vereinbarung fallen würden, auch mit dem allgemeinen Vertragsbegriff erfaßt werden¹²³⁾.

Wollte man im öffentlichen Recht inhaltlich korrespondierende Willenserklärungen verlangen, um die Vertragsnatur zu bejahen, bräuchte dies eine Neubelebung der öffentlich-rechtlichen Rechtsfigur der "Vereinbarung" mit sich. Diese von Binding¹²⁴⁾ begründete Lehre sollte die Schwierigkeiten im Verständnis der Rechtsnatur der aus Verträgen hervorgegangenen Verfassung des Norddeutschen Bundes und der Reichsverfassung beheben. Sie wurde ausgedehnt auf öffentlich-rechtliche Rechtsgeschäfte, bei denen auf Grund gleicher Interessen gleichgerichtete Willenserklärungen abgegeben wurden¹²⁵⁾. Heute ist diese Lehre jedoch praktisch aufgegeben, weil kein Grund vorhanden ist, diese als Vereinbarungen angesehenen Erscheinungen anders zu behandeln als Verträge¹²⁶⁾.

122) Enneccerus-Nipperdey, Allg. Teil, 2. Halbb. S. 911.

123) Staudinger-Coing, BGB, Vorbem. 2 vor § 145. Zuzustimmen ist deshalb Gerber, der annimmt, die Koalitionsvereinbarungen seien ein gegenseitiger Vertrag, aber kein reiner Austauschvertrag, sondern eher einem Gesellschaftsvertrag des Zivilrechts vergleichbar (Koalitionsabkommen, S. 104).

124) Binding, Die Gründung des Norddeutschen Bundes, S. 1 ff. Vgl. hierzu die bei Apelt (Der verwaltungsrechtliche Vertrag, S. 59) angegebene Literatur.

125) Vgl. Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 51 ff.

126) So bereits Kormann, Rechtsgeschäftliche Staatsakte, S. 41.

Vgl. hierzu auch Friauf, Verfr. Vertrag, S. 262 ff. u. bes. Salzwedel, Grenzen, S. 30 ff, der betont, daß man diese Erscheinungen besser als Gesamtakte bezeichnet und mit in den weiteren Begriff des Vertrages einordnet

Hieraus ergibt sich, daß sich aus diesen Bedenken Schüles kein stichhaltiges Argument gegen die Vertragsnatur der Koalitionsvereinbarungen herleiten läßt.

II. Die Parteien können rechtsverbindlich Koalitionsverträge schließen

Der Bindungswille der Parteien allein vermag ihren Vereinbarungen noch keine rechtliche Verbindlichkeit zu verleihen. Ob die Parteien rechtlich bindende Verträge schließen können, hängt vom Vorhandensein einer Norm ab, die dem Bindungswillen der Parteien auch Bindungswirkung verleihen würde.

1. Lösungsversuche ohne Nachweis einer Rechtsgrundlage

Es wurde auf mehrfache Weise versucht, die Vertragsnatur der Koalitionsvereinbarungen ohne den Nachweis einer Rechtsgrundlage zu erbringen.

So sollte die Vertragsnatur der Koalitionspakete durch eine Parallele zum Völkerrecht verdeutlicht werden. Dies begann mit einem Vergleich E. Kaufmanns: Er spricht von diplomatischen Verhandlungen zwischen den Parteien, "die durch instruierte Gesandte miteinander verkehren und verhandeln wie fremde Mächte"¹⁾, jedoch ohne daraus juristische Folgerungen zu ziehen. Liermann²⁾ äußert die Ansicht, daß man, weil sich das Gesetz des Staates gegenüber den Koalitionsvereinbarungen bewußt neutral verhalte, hierbei in

1) Regierungsbildung, S. 377.

2) Vereinbarungen, S. 409.

eine dem Völkerrecht ähnliche Rechtssphäre eintrete. Man verlasse das Gebiet des herrschaftlichen Rechts und gelange in das der gemeinschaftlichen Rechtsbildung, wo gleichberechtigte Subjekte im Wege der gegenseitigen Vereinbarung Recht schufen. In jüngerer Zeit wird diese Parallele zum zwischenstaatlichen Recht von Kafka³⁾ gezogen.

Jedoch hilft dieser Gedanke für die Frage der Rechtsnatur der Koalitionsvereinbarungen nicht weiter. Denn zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht, dem die Koalitionsvereinbarungen unterstehen, besteht ein gerade für unsere Frage entscheidender wesensmäßiger Unterschied: Der Völkerrechtsgemeinschaft fehlt eine den Staaten übergeordnete, zentrale Rechtssetzungsmacht⁴⁾ und Sanktionsgewalt. Der Geltungsgrund des völkerrechtlichen Vertrages als Rechtsgestaltungsmittel liegt in der zum Gewohnheitsrecht gewordenen Anerkennung durch die Staaten. Dagegen kann sich der Geltungsgrund eines Vertrages im innerstaatlichen Bereich nicht aus der Anerkennung durch die Rechtssubjekte ergeben⁵⁾, sondern nur aus der Rechtsordnung⁶⁾.

Immer wieder wird der im Völkerrecht berechnete allgemeine Satz "pacta sunt servanda"⁷⁾ herangezogen, um die ver-

3) Kafka, Verfr. Stellung, S. 85; Papierene Verfassung, S. 538; Artikel "Koalition" im Staatslexikon, 6. Auflage, 1959, Bd. 4, Sp. 1106.

4) Sasse, KV, S. 722.

5) Vgl. hierzu Sasse, KV, S. 722: "Räume, die eine eigene, von der staatlichen abgeschiedene Rechtsbildung nach Art der Genese des Völkerrechts beherbergen könnten, gibt es im innerstaatlichen Bereich grundsätzlich nicht." Zustimmend Schüle, KV, S. 67 u. Gerber, Koalitionsabkommen, S. 105.

6) Näheres vgl. unten im nächsten Kapitel (2. Abschn. II 2).

7) Zu "pacta sunt servanda" im Völkerrecht vgl. Dahm, Völkerrecht, S. 10; Verdross, Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, S. 21 ff.

bindliche Kraft von Verträgen zu begründen, wenn die positive Rechtsordnung sich nicht ausdrücklich über die Möglichkeit solcher Verträge äußert⁸⁾. Teilweise soll dieser Grundsatz als "integrierender Bestandteil der abendländischen Rechtsidee"⁹⁾ auch die rechtliche Grundlage für verwaltungsrechtliche Verträge darstellen¹⁰⁾.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die phänomenologische Rechtslehre, die den Vertrag als apriorischen Rechtsbegriff¹¹⁾ ansieht und daraus seine Verbindlichkeit ableitet¹²⁾. So

-
- 8) Liermann schließt seine Abhandlung über die Koalitionsvereinbarungen mit dem Grundsatz, der auch für die Parteivereinbarungen Geltung beanspruche: "pacta sunt servanda" (vgl. S. 412). Anschütz (Reich und Länder, S. 299) leitet die bindende Kraft von Verträgen zwischen dem Reich und den Ländern ebenfalls aus diesem allgemeinen Grundsatz her. Der Grundsatz der Vertragstreue ("pacta sunt servanda") sei eine allgemein anerkannte Regel des Völkerrechts im Sinne des Art. 4 RV. Er gelte hiernach als bindender Bestandteil des deutschen Reichsrechts und sei mithin für die Länder unverbrüchlich. Wenn diese Meinung richtig wäre, müßte der Satz "pacta sunt servanda" nach Art. 25 GG als Bestandteil des Bundesrechts im Rang zwischen Verfassung und Gesetz angesehen werden (v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Art. 25, Anm. III 3). Für nicht völkerrechtliche Verträge kann dieser Meinung nicht gefolgt werden, da "pacta sunt servanda" nicht eine Rechtsregel, sondern nur eine Rechtsbildungsregel (Dahm, Völkerrecht, S. 20) darstellt. Vgl. hierzu Friauf, verfr. Vertrag, S. 276 f.
- 9) E. R. Huber, Verträge zwischen Staat und Kirche, S. 80.
- 10) Vgl. Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 253: "So trägt denn das moderne Rechtsbewußtsein kein Bedenken, dem Satz pacta sunt servanda ... umfassende Geltung zuzusprechen." Ähnlich Rössler, Der öffentlich-rechtliche Vertrag, S. 276.
- 11) Zur Apriorität der Rechtsbegriffe allgemein: Radbruch, Rechtsphilosophie, S. 128 ff.
- 12) Reinach, Zur Phänomenologie des Rechts, S. 17 ff; Husserl, Rechtskraft und Rechtsgeltung, S. 26 ff; neuerdings Stern, Öff-rechtl. Vertrag, S. 121 ff mit weiteren Literaturnachweisen und geschichtlichem Überblick über diese Lehre.

glaubt Kafka mit einem "Hinweis auf die Untersuchungen Reinachs" eine vertragliche Bindung durch die Koalitionsvereinbarung feststellen zu können¹³⁾. Auch wenn man von der apriorischen Natur des Vertrages ausgeht, bleibt zu beantworten, wieweit der zulässige Anwendungsbereich des Vertrages innerhalb einer konkreten Rechtsordnung reicht. Hierauf geht Kafka aber nicht mehr ein¹⁴⁾. Stern¹⁵⁾ und Gerber¹⁶⁾ dagegen räumen immerhin ein, daß nur die abstrakte Verbindlichkeit des Vertrages durch seine Apriorität begründet werden kann, während seine Zulässigkeit durch die positive Rechtsordnung bestimmt wird¹⁷⁾.

2. Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage¹⁸⁾

Gegen die Versuche, die rechtlich bindende Wirkung ver-

13) Verfr. Stellung, S. 85, Ebenso sieht Gerber (Koalitionsabkommen, S. 91 ff) die rechtliche Verpflichtung des Koalitionsvertrages in seiner apriorischen Natur. Schneider K. (Österreichische Parteiendemokratie, S. 20) zieht daraus den Schluß, daß man die Rechtsverbindlichkeit der KV nur bejahen könne, wenn man, wie Kafka, den Vertrag als eine von der Rechtsordnung schon vorgefundene und logisch von ihr unabhängige Institution ansieht.

14) An anderer Stelle jedoch (Die papierene Verfassung, S. 538) gegen Sasse, KV, S. 722: "Denn ob alles innerstaatliche Recht durch das formale Verfassungsgesetz delegiertes Recht sein muß, ist ja gerade die offene Frage."

15) Öff.-rechtl. Vertrag, S. 133.

16) Gerber, Koalitionsabkommen, S. 92 ff.

17) Vgl. zur apriorischen Rechtslehre: Sasse, KV, S. 722; Friauf, Verfr. Vertrag, S. 277 f.

18) Zum Ausdruck "Rechtsgrundlage": Nawiasky (Rechtslehre, S. 215), Verdross (Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, S. 30) und Friauf (Verfr. Vertrag, S. 277 ff.) sprechen von "ermächtigender Norm" oder "Ermächtigung". Gegen diesen Ausdruck bestehen jedoch Bedenken, da er

tragsmäßiger Willenserklärungen aus allgemeinen Grundsätzen ("pacta sunt servanda") oder gar (scheinbar) vorgegebenen Rechtsbegriffen, nicht aber aus geschriebenen oder ungeschriebenen Rechtssätzen abzuleiten, bestehen kaum überwindbare rechts- und verfassungstheoretische Bedenken. Eine Vertragsautonomie an sich und losgelöst von der Rechtsordnung der Rechtsgemeinschaft, in der ihre Ausübung zu einem rechtlich bindenden Vertrag führen soll, ist nicht denkbar. Denn die Verfassung als "Grundlage der ganzen staatlichen Rechtsordnung"¹⁹⁾ ist formal der Geltungsgrund allen staatlichen Rechts. Damit stehen Rechtsnormen und Rechtshandlungen in einem geschlossenen Delegationszusammenhang²⁰⁾, dem auch die Möglichkeit untersteht, durch Verträge Rechtsverhältnisse zu begründen. Dies gilt in gleicher Weise für das Privatrecht wie für das öffentliche Recht. Der Vertrag kann seine normative Kraft nicht aus sich selbst gewinnen²¹⁾, ebenso wenig wie allein der Wille der Parteien eine rechtliche Verpflichtung erzeugen kann²²⁾. Die Verbindlichkeit der Verträge kann also in nichts anderem ihren Grund haben als in der Rechtsordnung²³⁾. Willenseinigungen von Rechtssubjekten sind Verträge im Rechtssinne nur, wenn und soweit diese

als Fachausdruck nur gebraucht wird, wenn zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen ermächtigt wird. Bei Schüle (KV, S. 43) findet sich auch der Ausdruck "Rechtsgrundlage", jedoch benützt er ihn in einem anderen, nur die Zulässigkeit der Koalitionsvereinbarungen betreffenden Sinn.

19) Kägi, Rechtliche Grundordnung, S. 42.

20) Imboden, Verwr. Vertrag, S. 64.

21) Apelt, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, S. 45 ff.

22) Vgl. Radbruch, Rechtsphilosophie, S. 244: "Wille kann niemals Verpflichtung erzeugen, nicht fremde, aber auch nicht eigene Verpflichtung, kann höchstens die Sachlage hervorbringen wollen, an die eine über ihm stehende Norm die Verpflichtung knüpft." Ebenso Lehmann, AT, S. 129.

23) Burckhardt, Der Vertrag, S. 5.

Willenseinigungen durch das objektive Recht als Form der Erzeugung von Rechten und Pflichten anerkannt werden²⁴⁾. Daraus ergibt sich, daß der Vertrag als Rechtsinstitut innerhalb und unter der Rechtsordnung steht und deshalb seinen Geltungsgrund immer aus der Rechtsordnung selbst ableiten muß²⁵⁾.

Hieraus folgt auch, daß der Satz pacta sunt servanda nicht geeignet ist, die Rechtsverbindlichkeit von Verträgen zu begründen²⁶⁾. Da sich der Vertrag innerhalb der konkreten Rechtsordnung besonders legitimieren muß, genügt zu seiner Rechtsfertigung nicht der Rückgriff auf eine allgemeine überpositive Regel²⁷⁾. So wie "pacta sunt servanda" einerseits nicht ausreicht, die Rechtsverbindlichkeit von Verträgen nachzuweisen, ist dieser Satz andererseits im innerstaatlichen Recht auch zur Begründung der Vertragsverbindlichkeit überflüssig. Denn, wenn die Rechtsordnung die Befugnis erteilt, über einen bestimmten Gegenstand einen Vertrag zu schließen, ordnet sie damit auch seine Verbindlichkeit an, denn unverbindliche Verträge wären ein

24) Vgl. Imboden, Verwrr. Vertrag, S. 65; Friauf, Verfr. Vertrag, S. 278.

25) Für den Bereich des Zivilrechts herrscht hierüber bei Deutung des Wesens der Privatautonomie anscheinend Einigkeit. Vgl. v. Hippel, Privatautonomie, S. 103 f; Flume, Rechtsgeschäft und Privatautonomie, S. 2 ff; Larenz, Schuldrecht I, S. 41 f; Lehmann, AT, S. 127; Raiser, Vertragsfreiheit heute, S. 1 f. Aber auch sonst ist dies die überwiegende Meinung. Siehe Burckhardt, Der Vertrag, S. 5; Nawiasky, Rechtslehre, S. 214 ff; Radbruch, Rechtsphilosophie, S. 244 f. Speziell für Verträge im öffentlichen Recht: Apelt, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, S. 45 ff; Imboden, Verwrr. Vertrag, S. 64 ff; Friauf, Verfr. Vertrag, S. 278; Sasse, KV, S. 722.

26) A. A.: Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 253 und Rössler, Der öffentlich-rechtliche Vertrag, S. 276.

27) Vgl. Friauf, Verfr. Vertrag, S. 276.

Widersinn²⁸⁾.

Die apriorische Rechtslehre äußert sich nur über eine abstrakte Verbindlichkeit des Vertrages²⁹⁾, der jedoch innerhalb der positiven Rechtsordnung keine Bedeutung zukommt, weil jeweils nur aus dem geltenden Recht entnommen werden kann, ob ein bestimmter Vertrag verbindlich ist oder nicht³⁰⁾. Zum Teil unterscheiden die Anhänger der apriorischen Rechtslehre von der abstrakten Verbindlichkeit die durch die positive Rechtsordnung bestimmte Zulässigkeit des Vertrages, um in eine (scheinbare) Übereinstimmung mit den Erfordernissen der konkreten Rechtsordnung zu gelangen³¹⁾. Diese Unterscheidung zeigt jedoch die dogmatischen Schwierigkeiten der apriorischen Rechtslehre auf, denn ob die Rechtsordnung bestimmte Abmachungen als zulässig und rechtsverbindlich ansehen will, entscheidet sie, ohne an die "Apriorität" des Vertragsbegriffs irgendwie gebunden zu sein³²⁾.

-
- 28) Burckhardt, Der Vertrag, S. 5. Im Grunde äußert sich "pacta sunt servanda" auch gar nicht über die Verpflichtung, rechtswirksame Verträge zu halten (so Heller, Die Souveränität, S. 132), was diesen Satz zu einer inhaltslosen Tautologie werden ließe, sondern er ordnet als Rechtsbildungsregel im Völkerrecht die Rechtswirksamkeit der Verträge erst konstitutiv an (Näheres hierzu bei Friauf, Verfr. Vertrag, S. 275).
- 29) Stern, Öff.-rechtl. Vertrag, S. 129: "Die Frage nach dem souveränen Geltungsgrund für die Verpflichtungskraft des Vertrages ist letztlich aus dessen apriorischer Natur zu erklären."
- 30) Vgl. Friauf, Verfr. Vertrag, S. 278 und Sasse, KV, S. 722.
- 31) Stern, Öff.-rechtl. Vertrag, S. 133 f und Gerber, Koalitionsabkommen, S. 93 f.
- 32) Vgl. Burckhardt, Der Vertrag, S. 6; Friauf, Verfr. Vertrag, S. 278.-Gegen diese Meinung bereits mit Recht v. Hippel (Privatautonomie, S. 104) mit der treffenden Argumentation: "Die positive Rechtsordnung" darf

Durch das Rechtsinstitut der Privatautonomie ist der Vertrag als typisches Gestaltungsmittel privatrechtlicher Beziehungen anerkannt³³⁾. Im öffentlichen Recht dagegen gibt es keine der Privatautonomie vergleichbare Regelung, die den öffentlich-rechtlichen Vertrag allgemein zuläßt³⁴⁾. Die Meinungen über die Zulässigkeit von Verträgen im öffentlichen Recht gehen deshalb stark auseinander. Eine weitreichende Anerkennung des öffentlich-rechtlichen Vertrages fordern diejenigen, die glauben, einer rechtsnormativen Zulassung des Vertrages entbehren zu können³⁵⁾. Zu dieser Ansicht wurde bereits im Vorhergehenden Stellung genommen. Die Vielfalt der Meinungen rührt ferner daher, daß an die überwiegend geforderte rechtsnormative Zulassung³⁶⁾

"rechtstheoretisch auch nicht etwa als ein bloß äußerer Zusatz betrachtet werden, als Schutzmantel einer an sich fortgeltenden Vertragsverbindlichkeit. Denn es besteht kein solches Nebeneinander von Naturzustand und organisierter Rechtsgemeinschaft".

- 33) Auf Grund der Zulassung durch die Rechtsordnung: § 305 BGB. Vgl. v. Hippel, Privatautonomie, S. 103; Flume, Rechtsgeschäft und Privatautonomie, S. 2 ff; Lehmann, AT, S. 127 ff.
- 34) Wie es § 40 Abs.1 des Musterentwurfes eines Verwaltungsgesetzes (EVwVerfG 1963) vorsieht: "Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen". Ähnlich Art.47 des Entwurfes einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg (1931).
- 35) Forsthoff, Verwaltungsrecht, 250 ff; Rössler, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, S. 276. Weitere Nachweise bei Stern, Öff.-rechtl. Vertrag, S. 114 ff. Zu ähnlichen Ergebnissen (mit spärlicher Begründung) kommen auch Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 239 f und Maunz in Maunz-Dürig, GG, RdNr. 138 zu Art.20. Ebenso OVG Münster, Urteil vom 21. 6. 1960, DÖV 1960/798 ff.
- 36) Vgl. Kormann, Rechtsgeschäftliche Staatsakte, S. 30; Fleiner, Institutionen, S. 209 ff; Imboden, Verwr. Vertrag, S. 64 ff; Salzwedel, Grenzen, S. 105, 114 ff; Stern, Öff.-rechtl. Vertrag, S. 114 ff; Bullinger, Vertrag, S. 249 ff; Friauf, Verfr. Vertrag, S. 277; Sasse, KV, S. 722; Gerber, Koalitionsabkommen, S. 93 f; BayVGh, Urteil vom 19.6.1952, DÖV 52, 729.

verschieden starke Anforderungen gestellt werden. Zum Teil wird zwischen subordinationsrechtlichen und koordinationsrechtlichen Verträgen unterschieden und dabei die rechtsnormative Zulassung für koordinationsrechtliche Verträge großzügig behandelt³⁷⁾. Die Meinungsverschiedenheit geht im wesentlichen um den Anwendungsbereich des verwaltungsrechtlichen Vertrages und braucht deshalb in diesem Zusammenhang nicht weiter vertieft zu werden³⁸⁾. Da der Vertrag im öffentlichen Recht nicht generell und allgemein durch die Rechtsordnung anerkannt ist, sind bei der Frage nach der Rechtsverbindlichkeit von Vereinbarungen folgende Grundsätze zu beachten: Es muß in jedem einzelnen Fall nach der Rechtsgrundlage für einen Vertragsschluß gefragt werden³⁹⁾. Das bedeutet nicht, daß immer eine ausdrückliche Vertragsermächtigung vorhanden sein muß⁴⁰⁾, aber der Vertragsschluß muß "direkt oder indirekt, aus-

37) So fordert Stern (Öff.-rechtlicher Vertrag, S. 140 ff) für subordinationsrechtliche Verträge die Ermächtigung durch eine Rechtsnorm und schließt bei koordinationsrechtlichen Verträgen bereits aus der Gewährung eines Ermessensspielraums auf die Zulässigkeit. Zu weit geht Gerber (Koalitionsabkommen, S. 94 und 146) hinsichtlich der Koalitionsvereinbarungen. Sie seien koordinationsrechtliche Verträge ohne spezielle normative Gestaltung, aber mit stillschweigender Zulassung, weil sie nicht verboten seien. Vgl. auch Salzwedel, Grenzen, S. 114 f.

38) Da in einzelnen Fällen in Gesetzesvorschriften des Verwaltungsrechts der Vertrag als Mittel verwaltungsrechtlicher Tätigkeit zugelassen ist (vgl. z. B. § 5 S. 1 Eisenbahnkreuzungsgesetz vom 14.8.1963; Art. 9 S. 1 bayZAG) und die Verwaltung durch die Rechtsordnung den Auftrag erhalten hat, zu verwalten, ließe sich daraus wohl, wenn nicht im Einzelfall Rechtsnormen entgegenstehen, eine weitgehende Zulassung des verwaltungsrechtlichen Vertrages begründen.

39) Vgl. Imboden, Verwrr. Vertrag, S. 64 ff; Salzwedel, Grenzen, S. 105, 114 f; Friauf, Verfr. Vertrag, S. 284; im Ergebnis ebenso Stern, Öff.-rechtl. Vertrag, S. 139 ff.

40) So für den verwaltungsrechtlichen Vertrag insbesondere Bullinger, Vertrag, S. 249 ff.

drücklich oder stillschweigend"⁴¹⁾ durch die Rechtsordnung anerkannt sein.

Für die Koalitionsvereinbarungen ergibt sich daraus, daß durch sie nur dann vertragliche Bindungen entstehen können, wenn der Abschluß von Koalitionsvereinbarungen durch einen geschriebenen oder ungeschriebenen Satz des Verfassungsrechts ausdrücklich oder stillschweigend zur Begründung von Rechten und Pflichten führen kann.

3. Vorbereitende Untersuchung zur Klärung der erforderlichen Rechtsgrundlage

a) Keine ausdrückliche Erwähnung der Koalitionsvereinbarungen im Grundgesetz

Da die Koalitionsvereinbarungen, wie oben festgestellt⁴²⁾, dem verfassungsrechtlichen Bereich zuzuordnen sind, muß sich die Frage, ob es sich dabei um einen Vertrag handelt, aus dem Verfassungsrecht beantworten lassen⁴³⁾.

Im Reichstag der Weimarer Republik hat der Führer der Deutschnationalen, der Abgeordnete Hergt, einmal geäußert, daß in dem neuen Staatsrecht, für das der Reichstag Schöpfer und Ausleger sei, an die Spitze der Satz gehöre: "Für Deutschland ist eigentlich überhaupt nur eine vertragsmäßige"⁴⁴⁾ Koalitionsmehrheit möglich"⁴⁵⁾.

41) Imboden, Verwr. Vertrag, S. 65.

42) Vgl. oben 2. Abschn. I 2 c.

43) Für Henke, der die Koalitionsvereinbarungen als privatrechtliche Verträge ansieht (vgl. oben 2. Abschn. I 2 c) ist Rechtsgrundlage § 305 BGB (Parteien, S. 119 ff).

44) Die Sperrung stammt vom Verfasser.

45) Am 28.6.1920, Verhandlungen des Reichstages, 1. Wahl-

Einen solchen Satz sucht man im GG, wie auch in der WRV, vergebens. Da in der Weimarer Zeit häufig Koalitionen gebildet wurden und immer wieder das Auseinanderklaffen von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit gerügt wurde, hat der Verfassungsgeber das Problem der Koalitionsbildungen sehr wohl gekannt: Aus der Tatsache, daß die Koalitionsabsprachen dennoch in der Verfassung nicht erwähnt sind, könnte man den Schluß ziehen, daß dieses Schweigen als "beredetes Schweigen"⁴⁶⁾ aufzufassen sei. Das würde bedeuten, daß nach dem Grundgesetz eine rechtliche Verbindlichkeit der Koalitionsvereinbarungen ausgeschlossen wäre. Diese Deutung hält jedoch genauer Prüfung nicht stand. Von der Problematik subjektiv-historischer Interpretation des Verfassungsgesetzes einmal abgesehen⁴⁷⁾ ergeben sich keine Anhaltspunkte für einen solchen Willen des Verfassungsgebers⁴⁸⁾. Angesichts der für eine Verfassung wünschenswerten Knappheit ist es auch einleuchtend, daß sich das Verfassungsgesetz nicht ausdrücklich über die Frage der Rechtsnatur der Koalitionsvereinbarungen äußert⁴⁹⁾, ohne daß daraus

periode 1920, Sten.Ber. Bd.344, S. 31.

46) Friauf, Verfr. Vertrag, S. 286.

47) Vgl. Leisner, Verfassungsauslegung, S. 644; Kaufmann, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 12 f: "Es ist vielleicht nur etwas auf die Spitze getrieben ausgedrückt, wenn ich glaube fordern zu sollen, daß ... die Materialien des Parlamentarischen Rates, wenn nicht verbrannt, so doch in einem verschlossenen Schrank gehalten und nur zu rein historischer Arbeit herangezogen werden sollen

48) Vgl. den bei Schüle (KV, S. 27) zitierten Satz aus dem Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee 1948, S. 27 unter Ziff. 4: "Die üblichen Koalitionsabreden sollen dadurch nicht verboten werden." Über das Zustandekommen des VI. Abschnitts des Grundgesetzes siehe auch Schneider, Regierungsbildung, S. 1330.

49) Verfehlt ist deshalb die Kritik Schneiders (Regierungsbildung, S. 1330) am VI. Abschnitt des Grundgesetzes, daß diese Verfassungsartikel die Regierungsbildung als einen politischen Vorgang nicht erschöpfend beschreiben. Dies ist nicht die Aufgabe

irgendwelche Rückschlüsse gezogen werden könnten, daß die Verfassungen eine Rechtsverbindlichkeit von Koalitionsvereinbarungen verneine.

b) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Koalitionsvereinbarungen

Als Vorfrage soll zunächst geprüft werden, ob die Verfassung implizit den Abschluß von Koalitionsvereinbarungen verbietet, oder ob es verfassungsrechtlich zulässig ist, Koalitionsvereinbarungen zu treffen. Aus dieser Überlegung können sich auch Hinweise für das Bestehen oder Nichtbestehen einer Rechtsgrundlage ergeben.

Um die Zulässigkeit der Koalitionsvereinbarungen nachzuweisen, kommen die Vorschriften der Art. 63 und 21 Abs. 1 GG in Betracht. Da nach Art. 63 Abs. 1 der Bundespräsident dem Parlament den Kanzlerkandidaten vorschlägt, muß er bereits über die Wahlaussichten der einzelnen, in Betracht kommenden Persönlichkeiten informiert sein, schon um unnötigen Prestigeverlust des höchsten Staatsamtes zu vermeiden. Die Bestimmung, daß der Kanzler "ohne Aussprache" gewählt wird (Art. 63 Abs. 1 GG), soll nicht nur vermeiden, daß bereits vor der Wahl im Parlament durch heftige Polemik Autorität und Ansehen des zu Wählenden gefährdet wird, sondern daraus ergibt sich auch, daß die Verfassung gebietet, die Wahl außerhalb des Parlaments vorzubereiten. Es soll sich möglichst schon vor der Wahl eine parlamentarische Mehrheit zusammenfinden, die sich über die Person des Regierungschefs geeinigt hat⁵⁰⁾.

der Verfassung.

Vgl. Vulpus, Allparteienregierung, S. 17: "Die geschriebenen Verfassungen erwähnen in der Regel die Art und Weise der Regierungsbildung nicht."

50) Vgl. hierzu: Bartelt, Regierungsbildung, S. 40 ff;

Wenn auch in den Vorschriften über die Regierungsbildung die Parteien nicht erwähnt sind, übergeht das Grundgesetz ihre Mitwirkung an der Regierungsbildung nicht⁵¹⁾. Nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 wirken die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit⁵²⁾. Man ist sich heute darüber einig, daß ein wesentlicher Teil dieser Mitwirkung an der Willensbildung die Mitwirkung an der Regierungsbildung darstellt und die Parteien sich dabei innerhalb der ihnen durch Art. 21 zugewiesenen Sphäre bewegen⁵³⁾. Die durch Art. 63 Abs. 1 GG geforderte Vorbereitung der Wahl geschieht, wenn nach dem Wahlergebnis eine Koalitionsbildung erforderlich ist, meist dadurch, daß sich zwei oder mehrere Parteien außerhalb des Parlaments darüber einigen, die Kandidatur einer bestimmten Persönlichkeit zu unterstützen. Um eine solche Einigung zu erreichen sind, wie die politische Praxis hinreichend erwiesen hat, sowohl sachliche als auch personelle Abreden erforderlich. Daraus ergibt sich, daß Koalitionsvereinbarungen grundsätzlich⁵⁴⁾ verfassungsrechtlich zulässig sind. Hierüber besteht kein Streit⁵⁵⁾.

Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 43; Sasse, KV, S. 723.

- 51) Wie H. Schneider meint (Regierungsbildung, S. 1330). Es ist selbstverständliches Gebot der systematischen Interpretation, auch andere Normen desselben Gesetzes zur Auslegung eines Abschnitts heranzuziehen (Vgl. Leisner, Verfassungsauslegung, S. 645 ff: "Selbstinterpretation durch Grundsatznorm").
- 52) Näheres über die Bedeutung dieser Vorschrift unten 4.
- 53) Vgl. z. B. Bericht, S. 128 f; Maunz in Maunz-Dürig, GG, RdNr. 6 und 14 zu Art. 65; Hesse, Parteien, S. 22 ff; Scheuner, Parteien, S. 644.
- 54) Über die Grenzen der Zulässigkeit siehe unten 3. Abschnitt.
- 55) Vgl. AöR, Konstituierung, S. 345; Nawiasky, Grundgedanken, S. 94 f; Hesse, Parteien, S. 22 f, 41, 45; Maunz in Maunz-Dürig, RdNr. 98 zu Art. 21, RdNr. 16 zu Art. 65; v. d. Heydte, Parteien, S. 94; Bartelt, Regierungsbildung, S. 122; Korte, Verfassung Niedersachsen, S. 169; BGHZ 29, 187 ff (190) und die Rezensenten zu diesem

Läßt sich aus der Zulässigkeit der Koalitionsvereinbarungen auf deren Vertragsnatur schließen? Bisher konnte der Verfassung nur entnommen werden, daß Vereinbarungen unter den Parteien zum Zwecke der Regierungsbildung zulässig sind. Das heißt, daß es noch offensteht, ob es sich dabei um Verträge oder ausschließlich politisch bindende oder unverbindliche Absprachen, "accords" oder "gentlemen's agreements" handelt. Für den Nachweis der Vertragsnatur wurde daraus noch nichts Wesentliches gewonnen⁵⁶⁾. Hier zeigt sich die dogmatische Schwäche der von einem apriorischen Vertragsbegriff ausgehenden Auffassungen⁵⁷⁾. Auch dort wird zum Teil betont, daß man das Problem der Verpflichtungskraft und der Zulässigkeit des Vertrages scharf auseinanderhalten müsse, aber deshalb, weil die Verpflichtungskraft des Vertrages aus seiner apriorischen Natur ohne Bezug auf die konkrete Rechtsordnung abgeleitet wird⁵⁸⁾. Durch den Nachweis der bloßen Zulässigkeit läßt sich aber schwerlich beweisen, daß die Koalitionsvereinbarungen Verträge sind⁵⁹⁾. Denn da das zu lösende Problem der nach allgemeiner Meinung

Urteil; Sasse, KV, S. 723; Friauf, Verfr. Vertrag, S. 307 f; Maiwald, KV, S. 114; Schüle, KV, S. 43 f; Gerber, Koalitionsabkommen, bes. S. 80 ff.

56) Dies unterscheidet Sasse (KV, S. 722 ff) nicht genügend, wenn er z. B. zum Beweis der Rechtsverbindlichkeit der Koalitionsvereinbarungen anführt, daß Absprachen wegen Art. 63 Abs. 1 GG nötig seien.

57) Siehe oben 2. Abschn. II, 1.

58) Stern, Öff.-rechtl. Vertrag, S. 128 ff und Gerber, Koalitionsabkommen, S. 91 ff. Vgl. die Stellungnahme zur apriorischen Rechtslehre im vorhergehenden Kapitel.

59) Deshalb vermag auch nicht zu überzeugen, wie Gerber die Vertragsnatur von Koalitionsvereinbarungen nachzuweisen versucht. Denn dies wird nur mit der generellen Zulässigkeit und dem Willen der Parteien, Rechtswirkungen hervorzurufen, begründet (vgl. S. 80 ff und 146). Damit ist praktisch nichts bewiesen. Die Ansicht von Gerber läuft im Ergebnis darauf hinaus, daß allein der Wille der Parteien rechtliche Verpflichtungen erzeugen könnte.

zulässigen Absprachen die Frage ist, ob sie rechtsverbindlich sind oder nicht, wäre es eine petitio principii von der Zulässigkeit auf die Vertragsnatur zu schließen. Obwohl Zulässigkeit und Rechtsgrundlage innerlich zusammen gehören sind deshalb hier die beiden Begriffe und ihre Wirkungen auseinanderzuhalten.

Die Untersuchung muß also mit der Fragestellung weitergeführt werden, ob die Rechtsordnung für die Absprachen eine rechtsverbindliche Wirkung vorsieht. Die Koalitionsvereinbarungen können also nur dann als rechtswirksam bindend Verträge angesehen werden, wenn sich durch eine Interpretation des Grundgesetzes ergibt, daß die Verfassung den Vereinbarungen Rechtscharakter beimißt. Andernfalls handelt es sich eben um zwar verfassungsrechtlich zulässige, aber nur politisch verpflichtende Absprachen.

c) Sozialstaatsklausel

Ridder⁶⁰⁾ leitet aus der Sozialstaatsklausel "des Art. 20 I, bzw. aus der Verdeutlichung der Sozialstaatsklausel in Art. 21" her, daß keine Partei ihre Koalitionspolitik rechtsvertraglich festlegen kann, weil die Parteien als natürliche Rivalen "gegnerfrei" bleiben müßten. Er hält demnach die Koalitionsvereinbarungen wohl für zulässig, nimmt jedoch an, daß die Verfassung eine Rechtsbindung verbietet. Jedoch ist schwerlich einzusehen, warum sich aus der Sozialstaatsklausel ergeben soll, daß die Koalitionsabsprachen keine rechtliche Bindung erzeugen könnten⁶¹⁾

60) Ridder, Gutachten, S. 23.

61) Vor einer Überbeanspruchung der Sozialstaatsklausel warnt in anderem Zusammenhang W. Weber (Sozialpartner, S. 241 mit weiterer Literatur) mit der zutreffenden

Das Sozialstaatsprinzip fordert, daß der Staat nach den Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit aufgebaut ist und das gesamte Recht eine soziale Tendenz hat. Es verlangt deshalb eine aktive Beteiligung des Staates an der Gestaltung der Sozialordnung sowie eine soziale Grundhaltung bei der Ausübung der staatlichen Gewalt⁶²⁾. Darum läßt sich aus der Sozialstaatsklausel beispielsweise die Berechtigung und Verpflichtung des Staates herleiten, die zivilrechtliche Vertragsfreiheit einzuschränken, soweit sie in ihrer reinen Form zu Ergebnissen führt, die der sozialen Gerechtigkeit widersprechen⁶³⁾. Das Sozialstaatsprinzip steht aber nicht der Bejahung der Rechtsverbindlichkeit von Koalitionsverträgen entgegen, da dadurch nicht die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit beeinträchtigt wird⁶⁴⁾.

d) Dogmatische Präzisierung

Wenn man eine ausdrückliche Rechtsgrundlage im Verfassungsgesetz verlangen wollte⁶⁵⁾, wäre die Koalitionsvereinbarung kein Vertrag. Diese Betrachtungsweise wäre aber zu eng. Denn nach allgemeiner Meinung sind Ver-

Begründung, daß damit auch immer unglaubwürdiger wird, daß alles, was die Sozialstaatsklausel hergeben soll, schon in ihr mit verfassungsnormativer Rechtsverbindlichkeit enthalten sei.

62) Vgl. statt vieler: v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Anm VII zu Art. 20; Maunz-Dürig, GG, RdNr. 96 zu Art. 20 und RdNr. 49 zu Art. 79; Maunz, Staatsrecht, S. 66.

63) Siehe hierzu Dürig in Maunz-Dürig, GG, RdNr. 58 ff zu Art. 2 Abs. 1 und Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 62 f.

64) Dagegen können sehr wohl einzelne Koalitionsabreden auf Grund ihres Inhalts wegen Verstoßes gegen das Sozialstaatsprinzip nichtig sein.

65) So für den verwaltungsrechtlichen Vertrag Giacometti, Verwaltungsrecht, S. 441 ff und besonders Bullinger, Vertrag, S. 249 ff.

fassungsgesetz und Verfassung nicht identisch und eine stillschweigende Kompetenz ist ihrem rechtlichen Gehalt nach einer ausdrücklichen gleichwertig. Die Rechtsgrundlage kann sich somit aus dem geschriebenen oder ungeschriebenen Recht⁶⁶⁾ ergeben.

Friauf ist der Ansicht, daß das Fehlen einer ausdrücklichen Ermächtigung für den verfassungsrechtlichen Vertrag eine Gesetzeslücke bedeute, die durch Rechtssatzergänzung aus der Natur der Sache auszufüllen sei⁶⁷⁾. Er versucht aus dem ungeschriebenen Verfassungsrecht generell die Möglichkeit abzuleiten, verfassungsrechtliche Verträge abzuschließen. Dafür spreche einerseits der "einheitsstiftende Charakter"⁶⁸⁾ des Verfassungsrechts, zum anderen das Institut des Vergleichs im Verfassungsprozeß⁶⁹⁾. Ob die Beteiligten im konkreten Fall dann das Recht haben, einen verfassungsrechtlichen Vertrag einzugehen, ergebe sich daraus, ob den Parteien über den Vertragsgegenstand eine Dispositionsbefugnis zustehe, die jeweils aus dem Systemzusammenhang des betreffenden Teilrechtsgebietes heraus besonders nachgewiesen werden müsse⁷⁰⁾.

Diese Unterscheidung einer generellen Ermächtigung und einer speziellen Dispositionsbefugnis bei Friauf vermag

66) Über die grundsätzliche Anerkennung ungeschriebenen Verfassungsrechts vgl. die Literatur bei Friauf, Verfr. Vertrag, S. 285. Insbesondere: E. v. Hippel, Ungeschriebenes Verfassungsrecht; Voigt, Ungeschriebenes Verfassungsrecht; Kaufmann, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 13 ff.

67) Friauf, Verfr. Vertrag, S. 286 mit weiteren Nachweisen zum Problem der Rechtssatzergänzung aus der Natur der Sache.

68) Krüger, Verfassungswandlung und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 159.

69) Friauf, Verfr. Vertrag, S. 288 f.

70) Friauf, Verfr. Vertrag, S. 290.

nicht voll zu überzeugen. Eine generelle Ermächtigung zum verfassungsrechtlichen Vertrag "aus der Natur der Sache" muß auf Bedenken stoßen, weil sie zu unbestimmt ist und, genau genommen, nichts klärt⁷¹⁾. Hinsichtlich der speziellen Dispositionsbefugnis für die Koalitionsvereinbarungen begnügt sich Friauf dann, aus Art. 21 und 63 GG und der Entscheidung des Grundgesetzes für den Mehrparteienstaat die Zulässigkeit der Koalitionsverträge zu entnehmen. Damit weist er aber gerade nicht eindeutig nach, ob die zulässigen Koalitionsvereinbarungen tatsächlich Verträge sind. Deshalb ist nicht generell nach einer Rechtsgrundlage für verfassungsrechtliche Verträge zu suchen, sondern speziell nach einer solchen für die Koalitionsvereinbarungen.

Methodisch ist zunächst klarzustellen, daß das Fehlen einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage noch nicht zwingend in den relativ unbestimmten Bereich des ungeschriebenen Verfassungsrechts verweist. Primär ist das geschriebene Verfassungsrecht heranzuziehen, in welchem sich, wie bei der Frage nach der Zulässigkeit bereits festgestellt, Anhaltspunkte für eine Bewertung der Koalitionsvereinbarungen finden. Soweit nach der geschriebenen Verfassung überhaupt Subsumtion stattfindet, ist für ungeschriebenes Verfassungsrecht kein Raum, sondern nur für Interpretation geschriebenen Rechts⁷²⁾. Wenn dabei auch auf Ungeschriebenes zurückgegriffen wird, wird dadurch das ungeschriebene Recht noch nicht als eigene Rechtsquelle konstituiert⁷³⁾. Ferner handelt es sich um ein selbstverständliches Gebot der Rechtsauslegung, an das geschriebene Recht

71) Dabei fordert Friauf selbst (Verfr. Vertrag, S. 284 f), daß an die Feststellung stillschweigender Vertragsermächtigungen im Verfassungsrecht besondere Anforderungen gestellt werden müssen.

72) Voigt, Ungeschriebenes Verfassungsrecht, S. 40.

73) Voigt, Ungeschriebenes Verfassungsrecht, S. 40.

Beobachtungen aus der realen Wirklichkeit zu ihrer Unterstützung heranzuziehen⁷⁴⁾. Daraus ergibt sich, daß alles, was sich bei verständiger Auslegung aus den Vorschriften des Verfassungsgesetzes entnehmen läßt, geschriebenes Recht ist. Die Frage nach ungeschriebenem Verfassungsrecht tritt erst dann auf, wenn das positive Gesetz schweigt⁷⁵⁾.

4. Die Rechtsgrundlage der Koalitionsvereinbarung im positiven Verfassungsrecht

Eine Rechtsgrundlage könnte sich ergeben, wenn man die Vorschriften des Grundgesetzes über die Regierungsbildung in engem Zusammenhang mit der durch Art. 21 GG geschaffenen verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien interpretiert. Da die Auslegung die konkreten politischen Verhältnisse zu erfassen und zu dem normativen Gehalt der Verfassungssätze in Beziehung zu setzen hat⁷⁶⁾, ist insbesondere der Strukturwandlung vom liberal-demokratischen Parlamentarismus zur heutigen Parteiendemokratie und den damit verbundenen politischen Folgen Rechnung zu tragen. Diese Auslegung kann sich nicht damit begnügen, festzustellen, daß die Verfassung mit der Regelung der Regierungsbildung nur einen Rahmen zur Verfügung stelle, sondern muß sich bemühen, die verfassungsrechtliche Rolle der Parteien bei der Regierungsbildung zu erfassen. Dabei ist diejenige Auslegung geboten, die den Sinn der normativen Regelungen optimal verwirklicht⁷⁷⁾.

74) Voigt, Ungeschriebenes Verfassungsrecht, S. 40.

75) Vgl. hierzu Kaufmann, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 13 f und Voigt, Ungeschriebenes Verfassungsrecht, S. 40 ff.

76) Hesse, Normative Kraft, S. 15.

77) Hesse, Normative Kraft, S. 15.

Vor allem Leibholz⁷⁸⁾ hat die Einsicht herausgearbeitet, daß sich die parteienstaatliche Demokratie von der liberal-repräsentativen, parlamentarischen Demokratie nicht nur im technischen Detail, sondern in wesentlichen Punkten tiefgreifend unterscheidet. Dieser Strukturwandel hat einen Trend zur Verrechtlichung des Parteienstaates mit sich gebracht, da durch die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien für diese Rechte und Pflichten entstanden sind^{78a)}. Für eine rechtliche Bewertung der Koalitionsvereinbarungen ist entscheidend, ob diese Verrechtlichung bereits soweit fortgeschritten ist, daß die Verfassung den Parteien das Recht gibt, die Koalitionsvereinbarungen als rechtlich bindende Verträge abzuschließen.

Die Auslegung der Art. 63 ff und 21 GG soll unter verschiedenen Gesichtspunkten erfolgen. Die Gedanken überschneiden sich wegen ihres inneren Zusammenhangs, jedoch erscheint es zweckmässig, sie getrennt zu entwickeln.

a) Stellung der Koalitionsvereinbarungen in einem vom Verfassungsrecht durchdrungenen Bereich

Die Tragweite der Art. 63 ff und 21 GG wird nur deutlich, wenn sie in dem Gesamtzusammenhang der Entscheidung des Grundgesetzes für eine demokratische Ordnung (Art. 20 Abs. 1, 2 und 28 Abs. 1 GG) gesehen werden. Durch die Erfahrungen mit dem rein parlamentarischen Regierungssystem unter der Weimarer Verfassung beeinflusst, wurde durch die Art. 63 ff ein "modifiziertes parlamentarisches System"⁷⁹⁾

78) Strukturprobleme, insbes. S. 78 ff; Gestaltwandel der Demokratie, *passim*.

78a) Näheres hierzu unten in diesem Kapitel a, b und c.

79) Hamman, Grundgesetz, Vorbemerkung vor Art. 62.

geschaffen. Diese Modifizierung erfaßt Grundfragen des Parlamentarismus: den Einfluß des Parlaments auf die Bildung der Regierung, die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments und die parlamentarische Verantwortung der Regierung⁸⁰⁾. Bei einer Beschreibung der Grundzüge dieses Systems ist die zentrale Stellung des Kanzlers in der Regierung hervorzuheben. Nur der Kanzler wird vom Parlament gewählt (Art. 63 GG), er schlägt dem Bundespräsidenten die Minister zur Ernennung vor (Art. 64 Abs. 1 GG) und er bestimmt die Richtlinien der Politik (Art. 65 GG). Einer unmittelbaren Mißtrauenskundgebung ist nur der Bundeskanzler selbst ausgesetzt, nicht die ganze Bundesregierung oder einzelne Bundesminister (Art. 67 Abs. 1 GG)⁸¹⁾. Ebenso kann sich auch nur der Kanzler vom Bundestag das Vertrauen aussprechen lassen (Art. 68 Abs. 1 GG). Der zweite wesentliche Faktor im Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung ist die Einführung des konstruktiven Mißtrauensvotums (Art. 67 Abs. 1 GG), was bedeutet, daß das Mißtrauensvotum gegen die amtierende Regierung unmittelbar in die Form der Bestellung einer neuen Regierung gekleidet ist⁸²⁾.

Dieses parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes ist nicht nur in der Verfassungswirklichkeit,

80) Zu Recht stellt Loewenstein (Verfassungsrecht, S. 408) fest, daß die Beziehung zwischen Regierung und Parlament das Kernproblem der Verfassungskonstruktion ist.

81) Vgl. Maunz in Maunz-Dürig, Anm. 2 und 3 zu Art. 67. Dies bedeutet aber nicht, daß die Bundesregierung als Ganzes und die einzelnen Minister nicht ebenfalls dem Bundestag gegenüber verfassungsrechtlich verantwortlich sind. Dies ist jedoch umstritten. Näheres hierzu bei Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 58 f mit Literaturangaben.

82) Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 59. Vgl. insbesondere die interessante Darstellung der Problematik dieser Konstruktion, S. 59 ff mit weiterer Literatur.

sondern auch in der geschriebenen Verfassung durch die entscheidende Mitwirkung der Parteien gekennzeichnet. Trotz der Schwierigkeiten der Eingliederung der politischen Parteien in das Verfassungsgefüge⁸³⁾ hat das Grundgesetz im Gegensatz zur Weimarer Verfassung⁸⁴⁾ die Parteiendemokratie verfassungsrechtlich verankert (Art. 21 GG)⁸⁵⁾. Über die Bedeutung und Auslegung des Art. 21, die Fragen der rechtlichen Qualifizierung und verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien besteht eine umfangreiche Literatur⁸⁶⁾, dennoch ist bei weitem keine endgültige Klärung erzielt worden. Das Problem braucht jedoch in diesem Zusammenhang nur insoweit diskutiert zu werden, als sich daraus Hinweise für die rechtliche Qualifizierung der Koalitionsvereinbarungen ergeben.

Als wesentliche Grundlage der Erörterung soll auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückgegriffen werden, das sich in zahlreichen Entscheidungen mit der verfassungsrechtlichen Anerkennung der Parteien durch Art. 21 GG und ihrer dadurch entstandenen verfassungsrechtlichen Stellung befaßt hat. Die Bestimmung, daß die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken (Art. 21 Abs. 1 S. 1), bedeutet nicht nur ein

83) Vgl. Loewenstein, Verfassungsrecht, S. 418.

84) Zum Begriff der Parteiendemokratie unter der Weimarer Verfassung siehe: Radbruch, Politische Parteien, S. 287 ff; Triepel, Politische Parteien, S. 26.

85) Forsthoff, Parteien, S. 6: Dies ist "ein einschneidendes Ereignis in der deutschen Verfassungsgeschichte".

86) Vgl. hierzu die umfassenden Literaturhinweise bei v. Mangoldt-Klein, vor Erl. zur Art. 21. Ferner insbes.: Bericht; Hesse, Parteien; Kafka, verfr. Stellung; Kaiser, Repräsentation, S. 232 ff; Leibholz, Strukturprobleme, S. 92 ff; Scheuner, Parteien, S. 641 ff; Maunz in Maunz-Dürig, Anm. zu Art. 21; Henke, Die Parteien im Staat des Bonner Grundgesetzes, bes. aber seine jüngst erschienene, umfassende Darstellung des "Rechts der politischen Parteien" (=Parteien) und Henkes Kommentierung des Art. 21 in Bonner Kommentar.

Zugeständnis der Verfassung an eine gesellschaftlich längst vollzogene Entwicklung⁸⁷⁾, sie bedeutet auch mehr als ein offenes Bekenntnis zu der grundlegenden Funktion, die den Parteien in dem die Demokratie kennzeichnenden Ringen um die Macht und die Leitung des Staates zukommt⁸⁸⁾. Zweck dieser Bestimmung ist es, die Spannungen, die in der Weimarer Zeit zwischen der politischen Wirklichkeit und dem geschriebenen Verfassungsrecht bestanden, zu beheben⁸⁹⁾. Es ist während der Weimarer Zeit deutlich geworden, daß die überkommene liberale Vorstellung vom freien Kräftespiel im politisch-gesellschaftlichen Raum als bestem Garanten politischer Homogenität und Freiheit nicht mehr dem modernen, von den Parteien geprägten Massenstaat entsprach⁹⁰⁾. Deshalb ist durch Art. 21 GG der moderne, demokratische Parteienstaat legalisiert worden⁹¹⁾. Das Grundgesetz hat die Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung anerkannt und sie "damit aus dem Bereich des Politisch-Soziologischen in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution"⁹²⁾ erhoben⁹³⁾. Die Parteien erscheinen als "notwendige Bestand-

87) So Forsthoff, Parteien, S. 12.

88) Vgl. Scheuner, Institutionelle Garantien, S. 103.

89) BVerfG im Urteil vom 5. 4. 1952, BVerfGE 1, 208 (225).

90) Vgl. Sasse, KV, S. 723.

91) Vgl. BVerfG, BVerfGE 1, 208 (223 ff);
Urteil vom 23. 10. 1952, BVerfGE 2, 1 (11, 73);
Beschuß vom 20. 7. 1954, BVerfGE 4, 27 (30 f);
Urteil vom 17. 8. 1956, BVerfGE 5, 85 (134, 388);
Beschuß vom 12. 7. 1960, BVerfGE 11, 266 (273).

92) So BVerfG in BVerfGE 2, 1 (73); ähnlich BVerfGE 1, 208 (225) und 11, 266 (273).

93) A. A. Ridder, Gewerkschaften, S. 22: Es handele sich nicht um eine Konstitutionalisierung von etwas bis dahin Gesellschaftlichem, sondern umgekehrt um eine Ausdehnung der staatlichen Verfassung in das Gesellschaftliche hinein. Der Sinn dieses Hinauswachsens der Verfassung in die freie Gesellschaft könne aber, da die Verfassung Rechtsordnung sei, nicht nur in der bloßen Feststellung eines Befundes liegen; Art. 21 Abs. 1 S. 1 habe vielmehr den normativen Gehalt der Verpflichtung

teile des Verfassungsaufbaus", die durch ihre Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes "Funktionen eines Verfassungsorganes" ausüben⁹⁴⁾, in das Verfassungsgefüge "inkorporiert" sind und damit zugleich in die Reihe der Integrationsfaktoren im Staate eingerückt sind⁹⁵⁾.

Trotz der zahlreichen Äußerungen ist nicht ganz klar zu ersehen, welche Stellung das Bundesverfassungsgericht den Parteien zumessen will. Es bezeichnet die Parteien auch als "Staatsorgane", jedoch mit dem Zusatz, daß die Parteien gewiß keine "formierten obersten Staatsorgane" seien, in dem Sinne, wie es Landtag und Landesregierung sind. Doch schließe dies nicht aus, daß die Parteien Staatsorgane seien, "Kreationsorgane im Sinne Georg Jellineks"⁹⁶⁾. Die Unklarheit rührt daher, daß die Begriffe "Staatsorgan" und "Verfassungsorgan" nirgends erläutert werden⁹⁷⁾.

Die mangelnde Begriffsschärfe in diesem Punkt ist mißlich, weil die Meinungsverschiedenheit gerade um das Problem geht, ob und inwieweit die Parteien durch Art. 21 in den Bereich der Staatsorganisation aufgenommen sind. Auch die Lehre vermag weitgehend nicht durch größere begriffliche Klarheit zu überzeugen. Bei Durchsicht der Stimmen zeichnet sich eine Gruppe von Meinungen ab, die die Parteien für

der Parteien auf die staatsbezogene Tätigkeit. Damit kommt Ridder aber in etwa zum gleichen Ergebnis.

94) BVerfGE 4, 27 (30).

95) BVerfGE 1, 208 (225) und 5, 85 (134, 388).

96) BVerfGE 1, 208 (225) mit einem Hinweis auf Radbruch, Politische Parteien, S. 290.

97) Vgl. die Kritik bei Henke, Parteien, S. 81 und v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz Anm. II 4 b zu Art. 21, der sich gegen den "gesucht pathetisch-literarischen Stil" des Bundesverfassungsgerichts wendet.

Elemente des "staatlichen Herrschaftsapparates" halten⁹⁸⁾ oder sie direkt als Staatsorgane bezeichnen⁹⁹⁾. Doch die überwiegende Meinung in der Literatur wendet sich dagegen, die Parteien als Staatsorgane aufzufassen¹⁰⁰⁾. Auch die Mehrheit der Mitglieder der vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Parteienrechtskommission ist zu der Auffassung gelangt, daß durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 zwar die öffentliche Stellung der Parteien im Staate anerkannt ist, und diese bei ihrer Mitwirkung eine zentrale verfassungsrechtliche Funktion ausüben. Dennoch würden die Parteien ihrem Wesen nach freie Bildungen außerhalb der Staatsorganisation bleiben und ihren freien gesellschaftlichen Charakter in keiner Weise verleugnen¹⁰¹⁾. Differenzierter wird die Problematik bei Hesse¹⁰²⁾ und Scheuner¹⁰³⁾ behandelt, die beide die Stellung der Parteien zwischen Staatsorganisation und Gesellschaft herausarbeiten. So verbietet nach Hesses Meinung der Grundsatz der Freiheit der Parteien jede staatlich institutionelle Verfestigung, insbesondere eine Einfügung in die organisierte Staatlichkeit, um ihre verfassungsmäßigen Funktionen zu schützen¹⁰⁴⁾. Die Parteien seien zwar verfassungsmäßig

98) Vgl. Weber, Verfassungssystem, S. 24: "Wesentliches Element des staatlichen Herrschaftsapparates"; Leibholz, Volk und Partei, S. 196: "Einfügung in den staatlichen Herrschaftsapparat"; ähnlich auch Kaiser, Repräsentation, S. 236.

99) Giese, Parteien als Staatsorgane, S. 378: Die Parteien seien "integrierende Bestandteile des Verfassungsaufbaus, m. a. W. Staatsorgane der Bundesrepublik".

100) Vgl. hierzu Klein in v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Anm. II 4, 5 zu Art. 21; Maunz in Maunz-Dürig, GG, RdNr. 46 zu Art. 21; Menger, Parteien, S. 159 f; Seifert, Rechtsstellung, S. 1 ff; Peter, Wahlabsprachen, S. 72 f. Näheres hierzu bei Henke, Parteien, S. 82 ff.

101) Vgl. Bericht, S. 65 ff und 111 ff.

102) Parteien, S. 33 ff.

103) Parteien, S. 642 f.

104) Hesse, Parteien, S. 33.

inkorporiert, blieben jedoch "von dem Bereich der institutionalisierten staatlichen Herrschaftsgewalt geschieden"¹⁰⁵⁾. Ebenso betont Scheuner, daß die Parteien nicht zum Bereich der Staatsorgane, d. h. der institutionellen Einrichtungen des Staates gehörten. Weil den Parteien jedoch eine besondere verfassungsrechtliche Position zugewiesen sei, würden sie in diesem weiteren Sinn dem Bereich der Verfassung angehören¹⁰⁶⁾.

Henke ist es in seinem jüngst erschienen Buch¹⁰⁷⁾ gelungen, an Hesse und Scheuner anknüpfend, in die Diskussion über die rechtliche Stellung der Parteien größere Klarheit zu bringen. Bei der Kennzeichnung der rechtlichen Stellung der Parteien geht es um die Begriffe "Staatsorgan" und "Verfassungsorgan" und die Problematik liegt dabei im Verfassungsbegriff und seinem Verhältnis zum Staatsbegriff¹⁰⁸⁾. Auch die Gegner einer Einbeziehung der Parteien in den staatlichen Bereich erkennen an, daß diese durch ihre verfassungsrechtliche Regelung in Art. 21 in den Verfassungsbereich einbezogen sind. Ähnlich ist auch der Ausgangspunkt von Leibholz und dem Bundesverfassungsgericht. Für sie bedeutet aber Art. 21 GG auch die Einbeziehung der Parteien in den Staat, weil sie zwischen dem Staat und dem von der Verfassung geregelten Bereich nicht unterscheiden¹⁰⁹⁾. So ist es auch zu erklären, daß das Bundesverfassungsgericht die Parteien als "Staatsorgane"

105) Hesse, Parteien, S. 35.

106) Scheuner, Parteien, S. 642 f; ähnlich bereits derselbe, Institutionelle Garantien, S. 103. Die Frage, ob Art. 21 GG eine institutionelle Garantie ist, verneint Scheuner mit der Begründung, daß Art 21 nicht darauf ausgehe, eine rechtliche Gewähr zu bieten (vgl. Institutionelle Garantien, S. 102). A. A.: v. d. Heyde. Freiheit der Parteien, S. 481 und Maunz, Staatsrecht, S. 75: "Garantie der Mitwirkung".

107) Parteien, S. 80 - 90.

108) Henke, Parteien, S. 82.

109) Henke, Parteien, S. 83.

bezeichnet, gleichzeitig aber erklärt, sie seien gewiß keine "formierten obersten Staatsorgane in dem Sinne, wie es Landtag und Landesregierung sind"¹¹⁰⁾.

Man scheint sich trotz der terminologischen Unterschiede im wesentlichen darüber einig zu sein, daß sich die Parteien von den Staatsorganen im herkömmlichen Sinne unterscheiden. Die Konstitutionalisierung der Parteien hat zwar eine Annäherung an die organisierte Staatlichkeit gebracht, aber jenem engen Bereich der "Staatsorganisation" gehören die Parteien jedenfalls nicht an¹¹¹⁾. Diesem Sachverhalt wird man am besten gerecht, wenn man dem Staatsbegriff den weiteren Begriff des "Verfassungsbereichs" gegenüberstellt. Dies ist unbedenklich, weil das Verfassungsrecht über den Bereich der Staatsorganisation hinausreicht¹¹²⁾. Die Parteien sind aus dem Bereich des nur Politisch-Soziologischen in diesen vom Recht geprägten Verfassungsbereich gerückt¹¹³⁾. Sie nehmen eine Mittlerstellung zwischen Staat und Gesellschaft ein und haben mit beiden enge Berührungspunkte, wobei zu berücksichtigen ist, daß die traditionelle, liberale Konzeption von der Gegensätzlichkeit zwischen Staat und Gesellschaft im sozialen Parteienstaat in dieser Form nicht mehr zutrifft. In diesem Verfassungsbereich erfüllen die Parteien ihre verfassungsrechtlichen Funktionen und so verstanden bestehen auch keine Bedenken, die Parteien mit dem Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtliche Institutionen oder auch als Verfassungsorgane¹¹⁴⁾

110) BVerfGE 1, 208 (225).

111) Vgl. z. B. Kaiser, Repräsentation, S. 235: Die Parteien seien in dem staatlichen Herrschaftsapparat auch nicht so starr befestigt, wie die Behörden der Verwaltung und Justiz.

112) Vgl. Henke, Parteien, S. 85.

113) Aus den gleichen Gründen siedelt Hesse die Parteien in einem "besonderen öffentlichen Rechtsbereich" an (Parteien, bes. S. 44 f). Das ist aber überflüssig, wenn man die Parteien zu jenem über die Staatsorganisation

zu bezeichnen.

Welche Folgerungen ergeben sich hieraus für die gesuchte Rechtsgrundlage von Koalitionsvereinbarungen? Wie bereits oben dargelegt wurde, sind die Parteien zur Mitwirkung an der Regierungsbildung berufen und zum Abschluß von Koalitionsvereinbarungen als typischem Gestaltungsmittel ihrer Mitwirkung berechtigt. Wesentlich ist dabei, daß diese Vereinbarungen von verfassungsrechtlichen Institutionen in Erfüllung verfassungsrechtlicher Funktionen geschlossen werden. Deshalb kann man diese Vereinbarungen, entgegen der Ansicht von Maiwald¹¹⁵⁾ nicht als bloße Politika im "juristisch nicht meßbaren Bereich des Politischen"¹¹⁶⁾ qualifizieren. Schüle hat zu Recht aus dem Auftrag, welchen das Grundgesetz den Parteien bezüglich der Regierungsbildung durch Art 21 Abs 1 S. 1 und 63 GG erteilt hat, geschlossen, "daß der Raum, in welchem die Koalitionsvereinbarungen ihren Ort haben, nicht etwa rechtsfrei" sei. Er sei vielmehr rechtserfüllt und zwar "verfassungsrechtlich erfüllt"¹¹⁷⁾. Entgegen der Meinung

hinausgehenden Verfassungsbereich rechnet. Vgl. oben 2. Abschn. I 2 c.

114) BVerfGE 4, 27 (30).

115) KV, S. 104 ff. Im Ergebnis ebenso wie Maiwald: Glum, Parl. Reg.system, S. 330, 333; Münch, Bundesregierung, S. 151 und 206/207; Bullinger, Vertrag, S. 50.

116) Maiwald, KV, S. 105.

117) Schüle, KV, S. 43. Schüle zieht daraus jedoch nicht den Schluß, daß durch Parteivereinbarungen rechtliche Bindungen entstehen. Er prüft zwar die Zulässigkeit der Koalitionsvereinbarungen, nicht jedoch die Frage, ob die Verfassung zuläßt, die Koalitionsvereinbarungen als Verträge abzuschließen, weil er bereits den rechtlichen Bindungswillen der Parteien verneint (vgl. Schüle, S. 65, näheres hierzu oben 2. Abschn. I 3.). Damit fehlt allerdings der Arbeit von Schüle ein ganz wesentlicher Teil der im Rahmen dieser Fragen zu erörternden Probleme. Gesetzt den Fall, die Parteien äußern beim Abschluß eines Koalitionsvertrages einen auch für Schüle unzweifelhaften rechtlichen

von Schüle sind aus dieser Erkenntnis Folgerungen auch für die Rechtsnatur der Vereinbarungen zu ziehen. Der Bundesgerichtshof scheint ähnlicher Ansicht zu sein, wenn er die Mitwirkung der politischen Parteien bei allen Maßnahmen, die der Aufrechterhaltung einer Koalition dienen, dem "Verfassungsleben" zurechnet. "Soweit es rechtlich geordnet ist", sei "diese Ordnung verfassungsrechtliche Ordnung"¹¹⁸⁾. Im gleichen Sinne kann man auch Pohle verstehen, wenn er bei der Besprechung des Tonbandurteils die Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliche Verträge betrachtet und dabei betont, daß sich das Verfassungsrecht seine eigene Ordnung über die geschriebene Verfassung hinaus erkämpfen müsse¹¹⁹⁾. Die Koalitionsvereinbarungen sind, da sie von verfassungsrechtlichen Institutionen in Erfüllung verfassungsrechtlicher Funktionen abgeschlossen werden, aus dem Bereich des nur Politischen in einen vom Verfassungsrecht durchdrungenen Bereich aufgenommen. Daraus ergibt sich, daß die durch die Vereinbarungen zwischen den Parteien geschaffene Beziehung eine Rechtsbeziehung ist. Deshalb können die von den Parteien getroffenen Abmachungen nicht nach freiem Belieben gebrochen oder übergangen werden, sondern es besteht grundsätzlich eine rechtliche Bindung, sich an das Vereinbarung zu halten¹²⁰⁾. Das Verfassungsrecht läßt also nicht nur den Abschluß von unverbindlichen Agreements der Parteien zu, sondern schafft

Bindungswillen, läßt seine Arbeit die Frage, ob die Parteien einen Vertrag schließen können, unbeantwortet.

118) BGHZ 29, 187 (190). Jedoch soll aus diesem Urteil diesbezüglich nicht allzuviel entnommen werden, da ja der Bundesgerichtshof, da er seine Zuständigkeit verneinte, über die Frage der rechtlichen Bindung der Vereinbarung nicht zu entscheiden hatte.

119) Pohle, Anmerkung, S. 825.

120) Einschränkungen siehe unten III. Abschnitt.

auch eine Rechtsgrundlage für rechtverbindliche Koalitionsverträge¹²¹⁾.

b) Auslegung des verfassungsrechtlichen Mitwirkungsauftrages

Autoren, die die Koalitionsvereinbarungen als politischen Vorgang betrachten, werden der Ableitung der rechtlichen Verbindlichkeit von Koalitionsvereinbarungen aus parteienstaatlichen Gesichtspunkten entgegenhalten, daß man aus dem Auftrag an die Parteien, an der Regierungsbildung mitzuwirken, nicht auf die Rechtsnatur der Koalitionsvereinbarungen schließen könne. Die Regierungsbildung sei ein typisch politischer Vorgang und Politik sei Kampf um die Macht. Zum Wesen der Politik gehöre der "Wechsel der Konstellationen, das renversement des alliances"¹²²⁾. Es bestehe deshalb auch keinerlei Notwendigkeit, eine rechtliche Bindung an die Koalitionsvereinbarungen zu bejahen. Der übervorteilte Partner brauche keinen rechtlichen Schutz. Er könne versuchen, mit Hilfe der dritten Partei den Kanzler zu stürzen. Im übrigen müsse das Urteil über das Verhalten der Parteien von den Wählern gefällt werden.

Der Verfasser ist keineswegs - mag auch die Problemstellung der Arbeit den Eindruck erwecken - der Ansicht, eine Koalition, die sich politisch überlebt hat, könnte oder sollte durch eine rechtliche Bindung zusammengehalten werden¹²³⁾. Das wäre weder politisch

121) Vgl. hierzu Sasse, KV, S. 725 mit ähnlicher Argumentation.

122) Ausdruck von Grewe, Pol. Partei, S. 74, aber nicht auf Koalitionsvereinbarungen bezogen.

123) Näheres unten, III. Abschnitt.

möglich, noch überhaupt erstrebenswert. Jedoch kann die Anerkennung einer rechtlichen Bindung an die Koalitionsab-sprachen und ein entsprechendes Bewußtsein unter den Par-teien eine wünschenswerte Stabilisierung einer Parteien-koalition bringen.

Im System der Kanzlerdemokratie spricht jedoch, ent-gegen dem obigen Einwand, einiges dafür, ein rechtliches Schutzbedürfnis der Koalitionsparteien, die nicht den Kanzler stellen, zu bejahen. Denn diese Parteien erbrin-gen durch ihren Beitrag zur Wahl des Bundeskanzlers im-merhin eine erhebliche "Vorleistung", in dem Vertrauen, daß sich die "Kanzlerpartei" auch an die vor der Wahl ge-troffenen Vereinbarungen halten wird. Diese "Vorlei-stung" ist wegen des konstruktiven Mißtrauensvotums nur unter besonderen Schwierigkeiten rückgängig zu machen. Außerdem ist der Kanzlersturz kein "verfassungskonformes" Mittel, einzelne, vielleicht gar nicht sehr weittragende Vereinbarungen des Koalitionspaktes zu sanktionieren, denn dies wäre meist eine für das Staatsganze unverhält-nismäßig einschneidende Maßnahme. Die Sanktionsmöglich-keit, aus der Koalition auszusteigen, wird häufig eben-falls ein zu schwerwiegender Schritt sein, zumal der ausscheidenden Partei dadurch überwiegend ein größerer politischer Nachteil erwächst als den an der Regierungsmacht verbleibenden Parteien. Das Ausscheiden einer Par-tei aus der Regierung hat ferner in vielen Fällen die Nebenwirkung, eine politisch schwache Minderheitsregie-rung zu hinterlassen. Diese Sanktionen politischer Art haben also den Nachteil, häufig Regierungskrisen nach sich zu ziehen und die dadurch eingetretene Lähmung der Regierungsgewalt wirkt sich nachteilig auf das Staats-ganze aus¹²⁴⁾.

124) Der Wunsch nach einer stabilen und arbeitsfähigen Re

Die Gestaltung der Vorschriften des Grundgesetzes über die Regierungsbildung wurde entscheidend von den schlechten Erfahrungen mit den labilen Regierungsverhältnissen der Weimarer Republik geprägt. Die augenfälligste Auswirkung dieses Bestrebens, stabile Regierungsverhältnisse zu gewährleisten, ist das konstruktive Mißtrauensvotum nach Art. 67 GG. Ob es gerade durch das konstruktive Mißtrauen gelungen ist, stabile Regierungen zu schaffen, ist eine andere Frage. Denn die Stabilität von parlamentarischen Regierungen hängt mehr von der Stabilität der Parteienkoalition als von der verfassungsrechtlichen Konstruktion des Vertrauensmechanismus ab, weil Regierungskrisen meist Koalitionskrisen sind¹²⁵⁾ und eine künstliche Behinderung des Regierungssturzes das mangelnde Vertrauen des Parlaments nicht ersetzen kann.

Das Grundgesetz will im Rahmen der von ihm geschaffenen Gewaltenbalancierung eine wirksame Exekutive. Verfassungsimmanentes Ziel der Regierungsbildung ist es deshalb, ein Kabinett zu schaffen, das eine wirksame und geschlossene Beratungs- und Handlungseinheit darstellt. Unter diesem Ziel steht auch der verfassungsrechtliche Mitwirkungsauftrag der Parteien und die als Gestaltungsmittel ihrer Beziehungen anerkannten Koalitionsvereinbarungen. Wenn in Befolgung dieses so verstandenen Auftrags die Parteien die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit in einer Koalitionsvereinbarung festlegen, ist es nicht gerechtfertigt, anzunehmen, eine Partei könnte ohne weiteres gegen die Verein-

gierung kommt auch bei Gegnern der Koalitionsvereinbarungen deutlich zum Ausdruck: Vgl. z. B. Glum, Parl. Reg.system, S. 223; Münch, Bundesregierung, S. 104. Vgl. für Weimarer Republik Thoma, Rechtliche Ordnung, S. 506 und Glum, Parl. Reg.system, S. 223. Ferner Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 56 mit Beispielen aus den Bundesländern.

125) Vgl. für Weimarer Republik Thoma, Rechtliche Ordnung, S. 506 und Glum, Parl. Reg.system, S. 223. Ferner Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 56 mit Beispielen aus den Bundesländern.

barung verstoßen, wenn sie es sich "schlicht und einfach anders überlegt hat"¹²⁶⁾. Es scheint dagegen eher berechtigt aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag auf die Kompetenz der Parteien zum Abschluß eines rechtlich bindenden Vertragsverhältnisses zu schließen.

c) Verfassungsrechtliche Verantwortung der Parteien aus ihrer erweiterten Macht- und Rechtstellung

In welcher Weise die Parteien an der Willensbildung mitwirken, ergibt sich nicht nur aus "ungeschriebenen Ordnungen"¹²⁷⁾, sondern zum einen aus geschriebenen Rechtssätzen, wie Wahlgesetzen und Geschäftsordnungen¹²⁸⁾, zum anderen aus der Prüfung, in welcher Weise der demokratische Parteienstaat des Grundgesetzes für das Funktionieren seiner Einrichtungen das Wirken der politischen Parteien voraussetzt. Diese Mitwirkung spielt sich im wesentlichen in zwei Bereichen ab, erstens im Bereich der Vorformung des politischen Willens, zweitens im Bereich der institutionalisierten staatlichen Willensbildung¹²⁹⁾.

Zunächst sei zur Erhellung des zweiten der erste Bereich abgesteckt. Zwischen den Staatsorganen und dem Volk hat sich in der modernen Massendemokratie ein "freier Bereich der Vorformung des politischen Willens"¹³⁰⁾ gebildet. In diesem Bereich gilt es, die amorphe Masse der Einzelnen zu handlungsfähigen Einheiten zusammenzufassen, dem Willen der Bürger zu einer artikulierten Äußerung zu

126) So Schüle, KV, S. 54.

127) Wie Maunz, Staatsrecht, S. 75, annimmt.

128) v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Art. 21 Anm. III 4 c.

129) Vgl. hierzu Hesse, Parteien, S. 22 ff; Bericht S. 128 f.

130) Scheuner, Parteien, S. 643; vgl. auch Bericht S. 70 f.

verhelfen und durch die öffentliche Auseinandersetzung der verschiedenen Strömungen Entscheidungen vorzubereiten und zu ermöglichen. In diesen Bereich gehört auch das Recht der Parteien, die öffentliche Meinung zu bilden und zu gewinnen. Er ist aber nicht ausschließlich den Parteien vorbehalten, sondern auch der legitime Bereich anderer organisierter gesellschaftlicher Gruppen¹³¹⁾.

Für vorliegende Untersuchung ist aber der andere Bereich der Mitwirkung wesentlich, die Mitwirkung an der institutionalisierten Willensbildung, bei dem die Parteien gegenüber den Verbänden eine Monopolstellung einnehmen¹³²⁾. Einen wesentlichen Teil dieser Mitwirkung macht die Teilnahme der Parteien an der Bildung und Unterstützung einer Regierung aus, weshalb sich hieraus Hinweise für die Bewertung der Koalitionsvereinbarungen ergeben können.

Es ist durchaus richtig, daß von Rechts wegen nicht die Parteien als solche unmittelbar den staatlichen Willen bilden, wie Ridder¹³³⁾ betont, denn den Parteien ist nicht die Entscheidungskompetenz für staatliche Akte übertragen¹³⁴⁾. Dies ergibt sich auch aus Art. 38 GG, der durch das Bekenntnis zum repräsentativen Status der Abgeordneten die äußersten Konsequenzen des Parteienstaates abwehrt¹³⁵⁾. Nicht zugestimmt werden kann dagegen der Ansicht Ridders, daß sich die Parteien lediglich für den Vorgang der Wahlen

131) Vgl. hierüber z. B. Hesse, Parteien, S. 23; Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 27 ff; Kaiser, Repräsentation, bes. S. 232 ff; Wittkämper, Interessenverbände, S. 163 ff.

132) Vgl. Grewe, Pol. Partei, S. 69; Hesse, Parteien, S. 23.

133) Gewerkschaften, S. 21.

134) Friauf, Verfr. Vertrag, S. 309.

135) Vgl. BVerfG in BVerfGE 11, 266 (273); Leibholz, Strukturprobleme, S. 117; v. d. Heydte, Parteien, S. 196; Ridder, Gewerkschaften, S. 21.

auch rechtlich - sc. nicht nur gesellschaftlich - bis an den staatlichen Bereich heranschieben¹³⁶⁾. Die Mitwirkung seitens der Parteien könne nicht als Mitentscheidung bei der staatlichen Willensbildung verstanden werden, sondern nur als "vollumfängliche Mitwirkung bei der gesellschaftlichen Willensbildung"¹³⁷⁾. Gerade im Bereich der Mitwirkung an der institutionalisierten Willensbildung muß die Funktion der Parteien über das Gesellschaftliche hinaus verstanden werden, will man nicht vor dem Strukturwandel der Parteiendemokratie die Augen verschließen. Sicherlich bleiben die Entscheidungen der staatlichen Organe der politischen Willensbildung formell Entscheidungen dieser Organe; der Sache nach aber sind sie, wohl im wechselndem, im ganzen aber nicht wegzuleugnenden Umfang vielfach Entscheidungen der diese Organe tragenden Parteien¹³⁸⁾. Denn grundsätzlich kann der staatliche politische Wille nur mit dem Rückhalt an einer Partei gebildet werden¹³⁹⁾. Dieser Tatbestand ist durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG prinzipiell legitimiert^{140) 141)}.

136) Ridder, Gewerkschaften, S. 21.

137) Ridder, Gewerkschaften, S. 21.

138) Deshalb spricht der Bericht, S. 129, von der "unmittelbaren Form der Mitwirkung an den im Parlament fallenden Entscheidungen".

Auch Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 28, spricht von einer "Mitentscheidung der Parteien bei der Willensbildung des Staates".

Vgl. auch Wertenbruch, Anmerkung, S. 506.

139) Insofern entspricht die strenge Scheidung der Ebenen der "politischen Willensbildung des Volkes" und der "staatlichen Willensbildung", die beim Bundesverfassungsgesetz anklängt (BVerfGE 8, 104 (112 ff)) nicht der politischen Realität. Vgl. hierzu die Kritik von Wittkämper, Interessenverbände, S. 125.

140) Hesse, Parteien, S. 23 f.

Ähnlich auch Sasse, KV, S. 723: "Die Parteien transformieren den mit ihrer Hilfe formulierten Willen der Wählermehrheit in die Entscheidungen der leitenden Staatsorgane".

141) Das heißt nicht, daß sich die Parteien legitimerweise

Durch diese Mitwirkung der Parteien wurden tiefgreifende Wandlungen der Parlamentstruktur, sowie der Art und der Grundlagen des Zusammenspiels der Organe der staatlichen Willensbildung bewirkt¹⁴²⁾. Dieser Wandel der konstitutionellen Ordnung brachte den Parteien eine erweiterte Machtstellung, die jedoch vom Verfassungsrecht noch wenig durchdrungen ist¹⁴³⁾. Die Parteien sind in einer die Verantwortung nicht klar abgrenzenden Weise mit den Entscheidungen der staatlichen Instanzen verweben. Die Folge ist, daß die staatlichen Organe der Willensbildung an eigener institutioneller Bedeutung verlieren¹⁴⁴⁾.

überall in die "Ausübung der Staatsgewalt" im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG einmischen könnten, denn ihre Mitwirkung ist durch Art. 21 auf die politische Willensbildung beschränkt.

- 142) Diese Entwicklung ist häufig beschrieben worden. Vgl. die Berichte der Deutschen Staatsrechtslehrertagung 1957: Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 41ff; Partsch, Parlament und Regierung, S. 102 ff mit weiteren Nachweisen; Scheuner Parteien, S. 641 ff; insbesondere Leibholz, Strukturprobleme, S. 78 ff und Gestaltwandel der Demokratie, passim. Allerdings stimmt der Verfasser in einigen wesentlichen Punkten mit der von Leibholz vertretenen Auffassung vom modernen Parteienstaat nicht überein. Durch die Wiederaufnahme des Identitätsgedankens setzt Leibholz in nicht zu billiger Weise Volk und Parteien, Parteien und Staat gleich.
- 143) Menger, Parteien, S. 158 ff nimmt an, die Parteien seien an der Ausübung der Staatsgewalt selbst beteiligt und will deshalb Art. 20 Abs. 2 GG durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG "ergänzend interpretieren". Wenn diese Meinung auch nicht zu billigen ist, weil die Parteien nicht zu den in Art. 20 Abs. 2 gemeinten obersten Staatsorganen gehören, zeigt sie doch das Bemühen, die erweiterte Machtstellung der Parteien durch das Verfassungsrecht zu erfassen.
- 144) Hesse, Parteien, S. 24. Vgl. auch Kirchheimer, Parteistruktur, S. 313 f, der diese Entwicklung für das Parlament betont. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Untersuchung Wittkämpers über die Frage des durch die Interessenverbände herbeigeführten "Institutionsverlustes" (Interessenverbände, S. 124 ff).

Hesse ist der Meinung, daß der dadurch eingetretene Verlust an institutionalisierter Staatlichkeit vom Grundgesetz nicht ausgeglichen wird, weil den Parteien nicht die Stellung einer staatlichen Institution zukommt. Darin liege gewiß ein Faktor der Labilität und ein Verlust an Rationalität¹⁴⁵⁾. Diese Ansicht ist jedoch nur teilweise zu billigen. Freilich sind die Parteien nicht zu Staatsorganen geworden, aber der mögliche Verlust institutionalisierter Staatlichkeit wird auf zweifache Weise ausgeglichen: durch die wachsende Verrechtlichung des Parteienstaates und die verfassungsrechtliche Verantwortung der Parteien¹⁴⁶⁾, Faktoren, die übrigens auch von Hesse anerkannt werden¹⁴⁷⁾. Diese Verantwortung ist das natürliche Gegengewicht zu den verfassungsrechtlichen Funktionen der Parteien. Denn die rechtsstaatliche Ordnung kennt keine Macht ohne Verantwortlichkeit¹⁴⁸⁾. Wenn die Parteien zulässigerweise die Mindestbedingungen ihrer Zusammenarbeit durch eine Koalitionsvereinbarung regeln, so ist die Vereinbarung und das Verhältnis der durch den Pakt verbündeten Parteien von der Verrechtlichung des Parteiwesens und der verfassungsrechtlichen Verantwortung der Parteien geprägt. Daraus folgt, daß die Koalitionsvereinbarungen nicht nur politisch-soziologische Erscheinungen mit nur politischen Bindungen sind, sondern daß das durch die Koalitionsvereinbarung begründete Verhältnis ein Rechtsverhältnis ist und für die Parteien grundsätzlich eine Rechtspflicht besteht, sich an das Vereinbarte zu halten.

¹⁴⁵⁾ Hesse, Parteien, S. 24 und 35.

¹⁴⁶⁾ Kaiser, Repräsentation, S. 241, sieht in dieser verfassungsrechtlichen Verantwortung das maßgebliche Kriterium zur Unterscheidung von Parteien und Verbänden.

¹⁴⁷⁾ Hesse, Parteien, S. 42 ff.

¹⁴⁸⁾ Hesse, Parteien, S. 42.

d) Integrationsaufgabe der politischen Parteien

Um das Verhältnis der durch eine Koalitionsabmachung verbundenen Parteien zu verdeutlichen, soll ferner versucht werden, einen Gedanken von Smend fruchtbar zu machen. Es handelt sich um eine Stellungnahme Smends zum Verhältnis der obersten Staatsorgane untereinander zur Zeit der Weimarer Verfassung¹⁴⁹⁾. Nach seiner Integrationslehre hat sich im Zusammenspiel der obersten Staatsorgane das Staatsganze zu integrieren. Die obersten Staatsorgane seien nicht nur tatsächlich auf Föhlung und Zusammenarbeit angewiesen, sondern auch rechtlich dazu verpflichtet¹⁵⁰⁾. Die Frage des Verhältnisses zwischen den höchsten Staatsorganen falle daher nicht in den rechtsleeren Raum, sondern sei eine Rechtsfrage¹⁵¹⁾. Es bestehe eine materiellrechtliche Pflicht der obersten Reichsorgane zu Ausgleich und Verständigung, zu integrierendem Zusammenwirken¹⁵²⁾.

Es muß, um Mißverständnissen vorzubeugen, klar betont werden, daß Smend diese Rechtspflicht auf die obersten Staatsorgane beschränkt wissen will und ausdrücklich hervorhebt, daß dasselbe nicht für die politischen Kräfte gelte, auf deren Spontaneität die Verfassung rechne. So seien die Parteien und Fraktionen nicht zur Mitarbeit bei Koalitions- und Kabinettsbildungen verpflichtet¹⁵³⁾. Die Lehre von der Maßgeblichkeit der Koalitionsabrede sei nicht als juristische zu würdigen¹⁵⁴⁾.

149) Smend, Verfassungsrecht, S. 142 ff.

150) Hinweis bei Smend auf Herrfahrdt, Kabinettsbildung, S. 25.

151) Smend, Verfassungsrecht, S. 142 f.

152) Smend, Verfassungsrecht, S. 143, 144.

153) Smend, Verfassungsrecht, S. 144.

154) Smend, Verfassungsrecht, S. 145.

Missen aber nicht heute diese oben dargestellten Grundsätze für das Verhältnis der Staatsorgane auch auf das Verhältnis der Koalitionsparteien angewendet werden? Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien hat sich seither, wie bereits dargestellt¹⁵⁵⁾, entscheidend gewandelt. Man kann die Parteien auf alle Fälle nicht mehr, wie in der Weimarer Zeit vielleicht noch möglich, als ausschließlich politische Kräfte ansehen. Sie sind durch die Übernahme verfassungsrechtlicher Funktionen in die Reihe der Integrationsfaktoren im Staate aufgerückt, wie das Bundesverfassungsgericht mit Recht feststellt¹⁵⁶⁾. Nach Kaiser¹⁵⁷⁾ ist die Integration der politischen Einheit bei der heutigen Gesellschaftslage und den gegenwärtigen Voraussetzungen des europäischen Parlamentarismus in erster Linie Aufgabe der politischen Parteien. Die Parteien seien "Integrationsfaktoren, mit denen der Parlamentarismus steht und fällt". Das macht auf alle Fälle deutlich, daß die Parteien heute von der von Smend aufgezeichneten Integrationsaufgabe erfaßt werden. Diese Integrationsaufgabe strahlt einerseits auf das Verhältnis der Parteien zum Staatsganzen, zum anderen auch auf das Verhältnis der rivalisierenden Parteien aus. Die für das Funktionieren des Parlamentarismus unerläßliche ständige Auseinandersetzung der Parteien, der Kampf zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, der vom parlamentarischen Regierungssystem gewollte Kampf um die Macht soll dadurch nicht gebremst werden. Doch besonders konkret äußert sich diese Pflicht im Verhältnis der Parteien, die durch eine Regierungskoalition verbündet sind und auf diese Weise in enger Verbindung mit der von ihnen unterstützten Regierung stehen. Für sie entsteht dadurch

155) Vgl. oben, vor allem 2. Abschn. II 4 a.

156) Vgl. BVerfGE 1, 208 (225); 5, 85 (134, 388).

157) Repräsentation, S. 347.

eine Rechtspflicht, ähnlich der von Smend beschriebenen materiell-rechtlichen Pflicht der obersten Staatsorgane zu Ausgleich, Verständigung und Zusammenarbeit. Unter dieser Rechtspflicht stehen auch die Koalitionsvereinbarungen und dies bewirkt, daß für die Beteiligten eine rechtliche Pflicht besteht, sich an das Vereinbarte zu halten.

5. Zusammenfassung

Die Argumentation zum Nachweis der rechtlichen Verbindlichkeit von Koalitionsvereinbarungen läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Ein Vertragsverhältnis kann nur entstehen, wenn die Parteien überhaupt rechtliche Wirkungen hervorrufen wollen. Der Wille zu rechtlicher Bindung ist bei einem Großteil der Absprachen vorhanden.

Um die Vertragsnatur der Koalitionsvereinbarungen zu beweisen, genügt es nicht, nachzuweisen, daß ihr Abschluß verfassungsrechtlich zulässig ist. Vertragliche Bindungen können nur dann entstehen, wenn sich aus dem Verfassungsrecht ergibt, daß der Abschluß von Koalitionsvereinbarungen zur Begründung von Rechten und Pflichten führen kann.

Die Rechtsgrundlage läßt sich durch Interpretation der Regelung der Regierungsbildung in Zusammenhang mit Art. 21 Abs. 1 GG und den Prinzipien des modernen Parteienstaates nachweisen. Diese Interpretation erfolgt unter vier Gesichtspunkten: Der Stellung der Parteien im Verfassungsrecht, ihres verfassungsrechtlichen Mitwirkungsauftrages, ihrer verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeit und ihrer

Integrationsaufgabe.

Die Koalitionsvereinbarungen sind, da sie von verfassungsrechtlichen Institutionen in Erfüllung verfassungsrechtlicher Funktionen geschlossen werden, nicht in einem rein politischen, sondern in einem vom Verfassungsrecht durchdrungenen Bereich anzusiedeln. Deshalb ist die von den Parteien geschaffene Beziehung eine Rechtsbeziehung.

Der Abschluß von Koalitionsvereinbarungen erfolgt in Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrages an die Parteien, bei der Schaffung stabiler Regierungen mitzuwirken. Der verfassungsrechtliche Auftrag weist auf die Kompetenz der Parteien hin, die Modalitäten der Zusammenarbeit für eine Mehrparteienregierung in einer rechtlich bindenden Abmachung festzulegen.

Durch die Mitwirkung der Parteien an der institutionalisierten Willensbildung verlieren die Organe der staatlichen Willensbildung an eigener institutioneller Bedeutung. Die Gefahr des Verlustes an institutionalisierter Staatlichkeit wird durch die wachsende Verrechtlichung des Parteienstaates und die verfassungsrechtliche Verantwortung der Parteien ausgeglichen. Diese beiden Faktoren prägen auch die Koalitionsvereinbarungen zum rechtlich verpflichtenden Abkommen.

Die Parteien sind zu wichtigen "Integrationsfaktoren" des modernen Staates geworden. Aus der Integrationsaufgabe erwächst für die in einer Regierungskoalition verbündeten Parteien eine Rechtspflicht zu Ausgleich, Verständigung und Zusammenarbeit. Vereinbarungen der Koalitionsparteien vermögen deshalb ebenfalls Rechte und Pflichten zu erzeugen.

Dritter Abschnitt

Rechtliche Grenzen der Koalitions- vereinbarungen

Durch die Qualifizierung als verfassungsrechtliche Verträge erlangen die Koalitionsvereinbarungen eine juristische Anerkennung, die ihrer tatsächlichen Bedeutung im Verfassungsleben entspricht. Ob dieser verfassungsrechtlichen Aufwertung darf jedoch eine wesentliche, den Koalitionsvereinbarungen inhärente Gefahr nicht übersehen werden. Sie tragen die Tendenz in sich - wie sich besonders in Österreich gezeigt hat - zur obersten Richtschnur des Parteienstaates zu werden und können dadurch zu einer unerwünschten Verzerrung der Verfassungsordnung führen. Um dieser Gefahr zu begegnen, ist das Verhältnis der Koalitionsvereinbarungen zum geltenden Staatsrecht zu klären, und sind die rechtlichen Grenzen der Koalitionsvereinbarungen aufzuzeigen.

I. Das Verhältnis der Koalitionsvereinbarungen zum Staatsrecht

1. Abänderung objektiven Rechts durch Koalitionsvereinbarungen nicht möglich

Als Objekt einer solchen Änderung kommen die Verfassung, d. h. Normen des Verfassungsgesetzes, wie auch ungeschriebene Normen des Verfassungsrechts, ferner nichtverfassungsrechtliche Normen wie Gesetze (z. B. Wahlgesetze) oder Geschäftsordnungen der obersten Staatsorgane in Betracht.

Materiell würde eine solche Änderung vor allem die Abänderung von Organisationsnormen¹⁾ oder die Restriktion der Ermessenskompetenz politischer Organe beinhalten²⁾.

Das Verhältnis der Koalitionsvereinbarungen zum Staatsrecht ergibt sich eindeutig aus ihrer rechtlichen Qualifizierung als Verträge³⁾. Vertragliche Abmachungen können objektives Recht weder schaffen noch auf legalem Wege ändern, sie sind als Vertragsrecht den Normen des Staatsrechts⁴⁾ untergeordnet.

Auch wenn man durch die Qualifizierung der Koalitions-

- 1) Z. B. wenn durch Koalitionsabsprache den Fraktionsführern im Kabinett ein Stimmrecht übertragen würde. Dieses Beispiel ist in Anlehnung an Bonner KV 61, A II 8 gebildet, wo den Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen allerdings nur ein Teilnahmerecht an den Kabinettsitzungen zugebilligt wird.
- 2) Wenn z. B. dem Koalitionsausschuß ein Weisungsrecht gegenüber der Bundesregierung eingeräumt würde.
- 3) Warum die Koalitionsvereinbarungen keinesfalls Recht im objektiven Sinn sein können, ist bei Schüle (KV, S. 59 ff) eingehend erörtert.
- 4) Darunter sind auch die Geschäftsordnungen der obersten Staatsorgane zu verstehen. Es besteht zwar noch keine völlige Einigkeit über deren Rechtsnatur, wohl aber darüber, daß es sich weder um die Niederlegung bloßer Konventionalregeln, noch um rein innerdienstliche Regeln ähnlich den Verwaltungsanordnungen handelt, sondern um rechtlich verbindliche Normen (vgl. Maunz in Maunz-Dürig, GG, RdNr. 21 zu Art. 40; Entscheidung des BayVerfGH vom 30. Nov. 1955, VerfGH n.F. 8, 95 ff mit weiteren Nachweisen und Darstellung der geschichtlichen Entwicklung). Die h. M. betrachtet die Geschäftsordnungen als autonome Satzungen (vgl. Maunz-Dürig, GG, RdNr. 21 zu Art. 40; Giese-Schunck, Grundgesetz, II 3 zu Art. 40). Sie begründen unmittelbar Rechte und Pflichten nur für die Mitglieder des betreffenden Staatsorganes. Sie äußern aber Wirkungen für alle Staatsbürger, weil sie die notwendige Ergänzung der wenigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der obersten Staatsorgane enthalten (vgl. VerfGH n.F. 9, S. 100).

vereinbarungen als Vertragsrecht ihr Verhältniß zum objektiven Recht eindeutig geklärt weiß, bleibt noch die Möglichkeit einer "Abänderung" von geltendem Staatsrecht auf ungesetzliche Weise ("contra legem") ins Auge zu fassen. Es könnten nämlich Verfassungsrechtssätze, Verfassungsgrundsätze oder andere Normen des Staatsrechts durch Koalitionsabreden praktisch außer Kraft gesetzt werden⁵⁾.

Diese Gefahr brachte während der Weimarer Zeit schon E. Kaufmann zum Ausdruck. Es seien nicht die Verfassungsartikel formulierenden staatlichen Instanzen, die das Verfassungsrecht schaffen und wandeln, sondern die großen, rein gesellschaftlichen Organisationen der politischen Parteien⁶⁾. So habe "denn auch die psychologische Eigenart der politischen Parteien jenes Paragraphengebäude der Reichsverfassung umgeworfen".

Einer solchen heimlichen Verfassungsaushöhlung ist mit Entschiedenheit entgegenzutreten. Hat man den Koalitionsvereinbarungen einmal den ihnen in unserer Rechtsordnung zukommenden Platz als rechtliche Erscheinungen zuerkannt, ist diese Entwicklung auch leichter zu überschauen und insbesondere zu kontrollieren. Damit wird in diesem Punkt ein gemeinsames Anliegen mit denjenigen Autoren verfolgt, die die Koalitionsvereinbarungen zwar nicht als Verträge ansehen, sie aber doch als rechtlich relevante Erscheinungen nicht in den rechtsfreien Raum verweisen⁷⁾. Aus der hier

5) Vgl. Friauf, Verf. Vertrag, S. 309: "Freilich kann diese normative Grenze der Koalitionsverträge, wie vor allem das Beispiel der österreichischen Koalitionspakte lehrt, in der Praxis durch die tatsächlichen politischen Machtverhältnisse überspielt werden." Kafka, Verfr. Stellung, S. 91: Bestimmte Regelungen der Koalitionspakte führen "zur politischen Abänderung von Verfassungsartikeln."

6) Regierungsbildung, S. 376 f.

7) So insbesondere Schüle, KV, S. 70 ff, im Ergebnis ebenso Maiwald, KV, S. 120 ff.

vertretenen Auffassung über die Rechtsnatur der Absprachen ergeben sich eindeutige Ergebnisse: Das objektive Recht gibt die Kompetenz zum Abschluß von Verträgen, gleichzeitig aber setzt es die Grenzen, innerhalb derer es vertragliche Abmachungen duldet. Die einzelnen Absprachen der Parteien sind deshalb an den Normen des Staatsrechts zu messen⁸⁾. Absprachen, die im Widerspruch zum Staatsrecht stehen, können als verfassungsrechtlich bedenklich⁹⁾, rechtlich unverbindlich¹⁰⁾, unwirksam¹¹⁾ oder nichtig¹²⁾ bezeichnet werden. Das bedeutet aber nur, daß die rechtliche Bindungswirkung, nicht jedoch eine tatsächliche, politische Bindung entfällt. Um das Staatsrecht gegen staatsrechtswidrige Koalitionsvereinbarungen zu schützen, erscheint ein Verdikt überzeugender, das zum Ausdruck bringt, daß die Verfassung den Abschluß solcher Vereinbarungen gar nicht zuläßt, nämlich das Verdikt unzulässig und verfassungswidrig¹³⁾. Denn die Verfassung duldet nur Koalitionsabsprachen, die sich an den vom Staatsrecht gesetzten Rahmen halten. Die Rechtswidrigkeit einzelner Ab-

8) Die von Kafka geäußerte Auffassung (Verfr. Stellung, S. 101, Leitsatz 5), die Verfassung des modernen Staates müsse "an ihrer Grundnorm, der Parteiübereinkunft, interpretiert werden", beruht auf einer Verken- nung des Wesens der Verfassung. Wenn auch die Parteien durch ihre Übereinkünfte wesentlich zum Zustandekommen einer Verfassung mit beigetragen haben können, so wurde sie doch nicht durch die Parteien, sondern durch die verfassungsgebende Versammlung geschaffen. Sie ist, einmal ins Leben getreten, von den politischen Parteien völlig unabhängig und als rechtliche Grundordnung des Staates vertragsmäßiger Disposition entzogen.

9) Adamovich-Spanner, Verfassungsrecht, S. 120.

10) Merkl, Verfassung, S. 52; Veiter, Parteien, S. 26; Sasse, KV, S. 725.

11) Maunz in Maunz-Dürig, GG, RdNr. 19 und 22 zu Art. 65.

12) Peters, Koalitionsvertrag; Henke, Parteien, S. 121.

13) Dies wird von Schüle (KV, S. 71) besonders betont, findet sich aber im Ergebnis bereits bei Maiwald (KV, S. 120 ff) und Friauf (Verfr. Vertrag S. 291 und 308). Für den öffentlich-rechtlichen Vertrag im allgemeinen z. B. Salzwedel, Grenzen, S. 104.

sprachen führt dabei grundsätzlich nicht zur Unzulässigkeit der ganzen Absprache, sondern es ist entsprechend dem Gedanken des § 139 BGB Teilnichtigkeit anzunehmen¹⁴⁾.

2. Staatsrechtliche Grenzen der Koalitionsvereinbarungen

Wie bereits im Vorstehenden erörtert wurde, finden die Koalitionsvereinbarungen eine formelle Grenze in den Normen des objektiven Rechts. Sie sind deshalb nur zulässig, soweit ihnen nicht gültige Rechtsnormen entgegenstehen¹⁵⁾, sie dürfen nicht in die von der Verfassung festgelegten Kompetenzordnung eingreifen und nicht die Verwirklichung einer grundgesetzwidrigen Politik vereinbaren. Die Parteien können für die Zusammenarbeit vertragliche Abmachungen treffen, die praeter¹⁶⁾, nicht aber contra constitutionem sind.

Neben den Normen des positiven Rechts finden die Koalitionsvereinbarungen eine materielle Grenze an der Limitierung des verfassungsrechtlichen Mitwirkungsauftrages der Parteien. Auf diese Schranken ist streng zu achten, um einer Entwicklung zum unbeschränkten Parteienstaat, den die Verfassung nicht will¹⁷⁾, Einhalt gebieten zu können. Als zu-

14) Vgl. Friauf, Verfr. Vertrag, S. 309; Gerber, Koalitionsabkommen, S. 207 f.

15) Darüber herrscht Einigkeit: Vgl. z. B. Sasse, KV, S. 725; Maiwald, KV, S. 120 ff; Schüle, KV, S. 86; Maunz-Dürig, GG, RdNr. 19 zu Art. 65. Allgemein für den öffentlich-rechtlichen Vertrag: Salzwedel, Grenzen, S. 104; Imboden, Verwr. Vertrag, S. 69.

16) Über die Bedeutung von "praeter" in dem Ausdruck praeter legem siehe Voigt, Ungeschriebenes Verfassungsrecht, S. 41: Der Begriff stammt aus dem kanonischen, nicht aus dem römischen Recht. Er hat einen Spezialsinn, der schwer zu übersetzen ist: praeter deutet eine Mittel-lage zwischen secundum und contra an, also "über hinaus, aber doch im Rahmen des anderen, vom anderen nicht ausgeschlossen, sondern von ihm mit eingeschlossen, zu ihm hinzukommend".

17) Vgl. oben 2. Abschn. II 4 c.

lässige Koalitionsabreden können nur solche angesehen werden, die durch die "Gestaltungsermächtigung der Parteien für den politischen Bereich"¹⁸⁾ gedeckt sind, denn wo der Verfassungsauftrag der Parteien seine Grenze findet, endet auch der Bereich legitimer Absprachen¹⁹⁾.

Hinsichtlich des Umfangs des verfassungsrechtlichen Mitwirkungsauftrages soll auf die oben²⁰⁾ angestellten Untersuchungen rekuriert werden, wonach die Parteien legitimerweise nicht nur an der Vorformung des politischen Willens, sondern auch im Bereich der institutionalisierten Willensbildung mitwirken. Der verfassungsrechtliche Auftrag begrenzt die Kompetenz auf solche Vereinbarungen, die zum Bereich der politischen Willensbildung zu rechnen sind. So müßten als sachfremd und damit unzulässig Absprachen angesehen werden, die die Rechtsprechung und die vollziehende Gewalt in engeren Sinne betreffen²¹⁾, denn den Parteien steht nur Mitwirkung an der politischen Willensbildung, nicht aber an der Ausübung der Staatsgewalt zu. Als Beispiele unzulässiger Absprachen wären zu nennen: Vereinbarungen über irgendwelche Eingriffe in die rechtsprechende Gewalt oder über die Besetzung von Verwaltungsstellen nach dem Proporzsystem²²⁾ der Koalition.

Um das freie Kräftespiel der Parteien, ein wesentlicher Teil politischer Freiheit²³⁾, nicht unzulässig einzuschrän-

18) Maunz in Maunz-Dürig, GG, RdNr. 16 zu Art. 65.

19) Schüle, KV, S. 86. Er spricht von "verfassungsimmanen-ten Schranken", die den Koalitionsvereinbarungen gezo-gen sind. Ähnlich Fräuf, Verfr. Vertrag, S. 308.

20) 2. Abschn. II 4 c.

21) So grundsätzlich bereits Hesse (Pol. Parteien, S. 25) über die Funktionen der Parteien, für die Koalitions-vereinbarungen ebenso Sasse (KV, S. 725) und Schüle (KV, S. 86).

22) Näheres über die Proporzklauseln unten 3. Abschn. III.

23) Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 16.

ken, ist die Kompetenz zu Parteiabsprachen auf solche Vereinbarungen begrenzt, die ihrem unmittelbaren Ziele nach der Bildung und Unterstützung der in concreto zu bildenden Mehrparteienregierung zu dienen bestimmt sind²⁴⁾. Daraus ergibt sich die Unzulässigkeit aller Abreden, die darauf abzielen, die Herrschaft der an der Koalition beteiligten Parteien über den Bereich der gemeinsam gebildeten Regierung hinaus zu festigen. So dürfte z. B. eine Koalitionsabsprache des Bundes nicht vorsehen, daß die verbündeten Parteien auch in einem bestimmten Bundesland eine gemeinsame Regierung bilden werden.

Aus dieser Erkenntnis der Begrenzung der Kompetenz auf das konkrete Koalitionsvorhaben ergeben sich auch Schranken für Vereinbarungen, die in die Zukunft gerichtet sind, was an Beispielen aus der jüngsten Vergangenheit näher erläutert werden soll.

Im Bonner Koalitionsabkommen von 1961 verpflichten sich die beteiligten Parteien für die Dauer der 4. Wahlperiode zusammenzuarbeiten²⁵⁾ und während dieser Zeit jedes Koalitionsangebot von dritter Seite abzulehnen²⁶⁾. Man könnte Bedenken erheben, ob sich die Parteien überhaupt verpflichten können, die Koalition für vier Jahre aufrechtzuerhalten²⁷⁾, weil dadurch dem Wechsel der politischen Konstellation

24) Ebenso Friauf, Verfr. Vertrag, S. 291 und 309 und Schüle KV, S. 87: Eine verfassungsmäßige Schranke ergebe sich aus der "Finalität des konkreten Koalitionsvorhabens".

25) Ähnlich Österr. KV 63, A 3.

26) Bonner KV 61, A I.

27) So Peters, Koalitionsvertrag. Nach K. Schneider (Österreichische Parteiendemokratie, S. 79) läßt sich eine solche Abrede nur treffen, wenn gleichzeitig die Rechte des Parlaments auf Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit ausgeschaltet oder stark eingeschränkt werden. Schneider erkennt dabei aber, wer durch die Koalitionspakete gebunden wird.

tionen nicht genügend Rechnung getragen wird. Diese Bedenken können aber ausgeräumt werden. Denn dem Willen des Grundgesetzes, stabile Regierungen zu gewährleisten²⁸⁾, ist auch zu entnehmen, daß die verfassungsrechtliche Kompetenz der Parteien grundsätzlich ausreicht, für die Dauer einer Legislaturperiode die Zusammenarbeit in einer gemeinsamen Regierung zu vereinbaren.

Die Regelung über die Dauer der Zusammenarbeit ist im Bonner Koalitionsakt von 1961 aber aus einem anderen Grunde verfassungsrechtlich bedenklich. Die Abrede, daß der durch den vorgesehenen vorzeitigen Rücktritt von Adenauer als Bundeskanzler²⁹⁾ notwendige Rücktritt der Bundesregierung die Koalitionsvereinbarungen nicht berühren solle, kann nicht rechtens sein. Diese Klausel ist nicht mehr durch den verfassungsrechtlichen Auftrag der Parteien, an einer konkreten Regierungsbildung mitzuwirken, gedeckt. Eine Koalitionsvereinbarung kann nicht bereits für eine nachfolgende Regierung geschlossen werden. Dies wäre außerdem eine untragbare politische Beschränkung des späteren, namentlich noch gar nicht bekannten Kanzlerkandidaten³⁰⁾.

Erst recht wäre es unmöglich, die Fortsetzung der Koalition über die Dauer der Regierungsperiode hinaus zu vereinbaren. Dies wäre als unzulässiger Versuch zu beurteilen, sich unter Umgehung des Wählerwillens die einmal errungene Staatsmacht zum Dauerbesitz anzueignen. Die Anfang Oktober 1964 durch Vertreter der Koalitionsparteien abgegebene Erklärung, daß über eine mögliche Fortsetzung der Koalition über das Wahljahr 1965 hinaus enge Fühlungsnahme gehalten

28) Vgl. oben 2. Abschn. II 4 b.

29) Über das Problem des "Bundeskanzlers auf Zeit" vgl. unten 3. Abschn. III.

30) So mit Recht bereits Schüle, KV, S. 89.

werde³¹⁾, entgeht nur deshalb dem Verdikt der Unzulässigkeit, weil sie auf Grund ihrer völligen Unbestimmtheit keinerlei bindende Wirkung haben soll und kann.

3. Erfordernis der Publizierung der Pakte

Der Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Kontrolle, deren Notwendigkeit aufzuzeichnen eben versucht wurde, steht häufig ein Hindernis entgegen: Die Geheimhaltung der Pakte³²⁾. Während sich in Österreich seit 1953 die Praxis herausgebildet hat, die Koalitionsabkommen zu veröffentlichen³³⁾, werden sie in der Bundesrepublik, wie übrigens bereits in der Weimarer Republik, möglichst geheimgehalten³⁴⁾.

Der Geheimhaltung von Koalitionsvereinbarungen stehen Bedenken entgegen: Es besteht wenig Möglichkeit darüber zu wachen, ob die Parteiabsprachen die ihnen gesteckten Grenzen nicht überschreiten, zum andern sollte sich der Wähler darüber informieren können, unter welchen Bedingungen die von ihm gewählte Partei mit der anderen Partei eine Regierungskoalition eingeht; zum dritten leidet das Vertrauen zwischen Regierten und Regierenden unter solchen Geheimbündnissen, weil die Regierten annehmen, daß politische Geschehnisse ihrer Kontrolle entzogen werden und hinter unnötigerweise geheimgehaltenen Dingen Unlauteres vermuten. Diese Erwägungen vermögen zwar noch nicht die Unzulässig-

31) Süddeutsche Zeitung vom 5. 10. 1964, S. 1.

32) Vgl. oben 1. Abschn. III 3.

33) Vgl. oben 1. Abschn. II 3.

34) Die der Öffentlichkeit bekanntgewordenen Koalitionsvereinbarungen von 1961 und 1962 können nicht zum Beweis einer neueren Tendenz zur Veröffentlichung dienen, weil sie im Wesentlichen gegen den Willen der Beteiligten in die Tagespresse gelangt sind.

keit der Geheimhaltung zu begründen. Diese Praxis muß aber dann als verfassungswidrig angesehen werden, wenn den Koalitionspartnern eine verfassungsrechtliche Pflicht obliegt, ihre im Rahmen der Regierungsbildung getroffenen Vereinbarungen zu veröffentlichen³⁵⁾. Entscheidend ist, ob "das Prinzip der Öffentlichkeit und Einsichtbarkeit des staatlichen Lebens"³⁶⁾ auch ein Publizitätsgebot für Koalitionsvereinbarungen enthält. Bei verständiger Würdigung des in der rechtsstaatlichen Demokratie herrschenden Öffentlichkeitsprinzips, wie auch der Stellung der Koalitionsvereinbarungen im Prozeß der politischen Willensbildung, ist dies zu bejahen. Da die Koalitionsvereinbarungen als wesentlicher Bestandteil der demokratischen Willensbildung im weiteren Sinne anzusehen sind, unterliegen sie dem demokratischen Prinzip der Kontrolle der Herrschenden durch die Beherrschten. Dieses Prinzip fordert, der Allgemeinheit Einsicht in die Abmachungen zu verleihen, durch welche sich verschiedene Parteien zu einer Regierungskoalition verbinden. Da die Parteien die Koalition in Wahrnehmung ihres verfassungsrechtlichen Auftrages eingehen, sind sie verfassungsrechtlich verpflichtet, die in einer Koalitionsvereinbarung zusammengefaßten Mindestbedingungen für eine Zusammenarbeit bekanntzugeben³⁷⁾.

Die verfassungsrechtliche Pflicht der Parteien, die

-
- 35) Dabei wird man mit Schüle (KV, S. 48) annehmen können, daß die Art und Weise der Veröffentlichung nicht entscheidend ist. Es kommt allein darauf an, ob die Öffentlichkeit unverzüglich den Text der Abmachungen erfährt.
- 36) Ehmke, Verfassungsänderung, S. 396; Ridder, Gewerkschaften, S. 14: "Staatliches Demokratiegebot zur Öffentlichkeit". Vgl. zum Prinzip der Öffentlichkeit: C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 316, und Smend, Öffentlichkeit, S. 11 ff (16); Leibholz, Strukturprobleme, S. 85. Zum Öffentlichkeitscharakter des Wirkens der Parteien siehe Hesse, Pol. Parteien, S. 44.
- 37) Die Ansicht von Bartelt (Regierungsbildung, S. 47), das Verfahren im ersten Wahlgang der Bundeskanzlerwahl sanktioniere die Übung der Parteien, ihre Absprachen über die Regierungsbildung geheimzuhalten, überwertet

Koalitionsvereinbarungen zu veröffentlichen, läßt sich außer durch das im Vordergrund stehende demokratische Prinzip noch aus einer rechtsstaatlichen Erwägung herleiten. Der allgemeine rechtsstaatliche Grundsatz, daß Rechtsnormen veröffentlicht werden müssen, kann, da es sich bei den Koalitionsvereinbarungen nicht um objektives Recht handelt, nicht direkt angewandt werden, wohl aber sinngemäß. Dies folgt aus dem in Art. 79 Abs. 1 GG ausgesprochenen Grundsatz der Öffentlichkeit und Einsichtbarkeit des Verfassungsrechts³⁸⁾. Dieses Gebot äußerster Verfassungstransparenz gilt über den formellen Verfassungsbestand hinaus³⁹⁾ und gebietet auch die Einsichtbarkeit in solche verfassungsrechtliche Verträge, die eine so wesentliche Rolle im Verfassungsleben spielen, als Vertragsrecht zeitweilig das Verfassungsrecht ergänzen und auch die Gefahr beinhalten, das Verfassungsrecht zu umgehen.

So läuft die Geheimhaltung von Koalitionsvereinbarungen sowohl aus demokratischen wie aus rechtsstaatlichen Gründen dem Öffentlichkeitsgebot zuwider und ist verfassungsrechtlich unzulässig⁴⁰⁾.

II. Das Ausmaß der vertraglichen Bindung

Das Ausmaß der rechtlichen Bindungswirkung der Koalitionsvereinbarungen läßt sich bei ihrer Qualifizierung als verfassungsrechtliche Verträge in Einklang mit der Verfas-

den Ausdruck "ohne Aussprache" in Art. 63 Abs. 2 GG, der die Vorbereitung der Wahl außerhalb des Parlaments sanktioniert.

38) Vgl. Ehmke, Verfassungsänderung, S. 417.

39) Schüle, KV, S. 51.

40) Ebenso Schüle, KV, S. 46 ff. Skeptisch gegen die Geheimhaltung der Bonner KV 61 äußert sich bereits Peters, Koalitionsvertrag. Hoogen, Spiegelgespräch, S. 23 f. bedauert die Geheimhaltung der Bonner KV 61. Er hätte eine Veröffentlichung "für das politische Leben in unserem Lande für besser gehalten".

sung in dogmatisch einwandfreier Weise lösen. Als natürliche Konsequenz der Vertragsnatur ergibt sich, daß nur die Partner des Vertrages rechtlich gebunden werden. Wie oben bereits festgestellt, sind im Regelfall die Parteien als Partner der Vereinbarungen anzusehen, unter Umständen auch Fraktionen, Partei- und Fraktionsvorsitzende¹⁾. Nicht rechtlich gebunden werden dagegen diejenigen, die nicht als Partner, sondern nur indirekt an den Absprachen beteiligt sind, auch wenn sich die Abreden auf diese indirekt Beteiligten beziehen.

Es herrscht, soweit ersichtlich, nahezu Einigkeit darüber, daß sich die rechtliche Bindung der Koalitionsvereinbarungen nicht auf die Staatsorgane erstreckt²⁾. Es finden sich keine Normen, die eine Ausdehnung der Rechtsbindung über die Partner des Vertrages hinaus vorsehen würden. Gerber³⁾ vertritt jedoch die Ansicht, daß die rechtliche Bindungswirkung der Koalitionsvereinbarungen durch Rechtsgeschäft auf Bundeskanzler und Bundesminister ausgedehnt werden könne und versucht dies über die Rechtsfigur des "Vertrages zu Lasten Dritter" nachzuweisen. In Übereinstimmung mit der herrschenden Auffassung sieht Gerber Verpflichtungen zulasten Dritter dem Grundsatz nach als unzulässig an, hält jedoch die vertragliche Inpflichtnahme eines Dritten dann für möglich, wenn diese durch einen rechtsgeschäftlichen Willen des Dritten gedeckt ist⁴⁾. Eine vertragliche Bindung des Bundeskanzlers

1) Vgl. oben 1. Abschn. III 2.

2) Vgl. AöR, Konstituierung, S. 345; Sasse, KV, S. 724; Friauf, Verfr. Vertrag, S. 308 f; Maunz-Dürig, GG, RdNr. 21 zu Art. 65; Henke, Parteien, S. 120 und alle diejenigen Autoren, die den Koalitionsvereinbarungen rechtliche Bindung ohnehin absprechen.

3) Koalitionsabkommen, S. 181 ff.

4) Vgl. hierzu für das Zivilrecht: Bettermann, Verpflichtungsermächtigung und Larenz, Schuldrecht I, S. 161 mit weiteren Nachweisen. Für das öffentliche Recht: Salzwedel, Grenzen, S. 134 ff.

würde dadurch herbeigeführt werden, daß die Koalitionspartner "ein Pflichtengefüge vorformen", in das der Bundeskanzler "durch seine nachträgliche Einverständniserklärung aktuell einrückt"⁵⁾ Durch verschiedene Handlungen erkläre der Kanzlerkandidat konkludent seine Zustimmung: Indem er die Kandidatur für die Koalitionsparteien wahrnehme, indem er sein Amt antrete und den Amtseid leiste⁶⁾.

Dieser Meinung Gerbers muß mit Entschiedenheit widersprochen werden, weil sie der politischen Realität und der Verfassung widerspricht. Man kann die Bedenken über die Anwendungen der Konstruktion des "genehmigten Vertrages zu Lasten Dritter" zurückstellen, denn in jedem Falle könnten Vertragspflichten des Kanzlers nur entstehen, wenn er den Willen hätte, sich rechtlich zu binden. Dafür fehlen jedoch die Anhaltspunkte. Der Kanzler, der durch eine Koalitionsmehrheit gewählt wird, sieht sich nur politisch in seiner Entschließungsfreiheit eingeengt, will jedoch rechtlich unabhängig bleiben.

Eine rechtliche Bindung des Kanzlers könnte auch nur dann entstehen, wenn er selbst über den Vertragsgegenstand rechtsgeschäftlich disponieren könnte. Vertragsgegenstand wäre die Ausübung der von der Verfassung verliehenen Zuständigkeiten. Diese sind jedoch nicht handelbare Eigenrechte und deshalb einer vertraglichen Bindung entzogen. Die Vorschriften, die die Zuständigkeit der Staatsorgane festlegen (z. B. Art. 64 Abs. 1 und 65 Abs. 1 S. 1 GG für den Kanzler und Art 65 Abs. 1 S. 2 GG für die Minister) enthalten Berechtigung und Verpflichtung zugleich. Sie beinhalten die Pflicht zur

5) Gerber, Koalitionsabkommen, S. 189 f.

6) Die rechtliche Bindung der Minister konstruiert Gerber analog (S. 201). Die Meinung von Gerber soll hier jedoch primär am Beispiel des Kanzlers widerlegt werden.

verantwortlichen Wahrnehmung der Kompetenzen⁷⁾ im Rahmen des politischen Ermessens, weshalb ein rechtswirksamer Verzicht nicht möglich ist⁸⁾.

Die von der Verfassung vorgesehene Entschließungsfreiheit der obersten Staatsorgane wird also dadurch, daß man die Koalitionsvereinbarungen als Verträge auffaßt, nicht behindert. Unabhängig von diesem Ergebnis besteht jedoch das Problem der Einschränkung der Entschließungsfreiheit durch die sog. politische Bindung durch Koalitionsabsprachen fort. Die politische Praxis hat erwiesen, daß die Staatsorgane trotz ihrer rechtlichen Freiheit einer mehr oder weniger starken politischen Bindung unterliegen. Diesem interessanten Zwiespalt zwischen juristischer und politischer Bindungswirkung soll an zwei zentralen Beispielen weiter nachgegangen werden. Dem Verhältnis der Koalitionsvereinbarungen zur Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers und der Unabhängigkeit des Abgeordneten.

Zunächst scheint sich die rechtliche Freiheit des Kanzlers gegenüber den Koalitionsvereinbarungen und die daneben bestehende faktisch-politische Bindung durch diese als Widerspruch darzustellen⁹⁾. Bei verständiger Interpretation des

7) Unterscheidung zwischen Zuständigkeit und Kompetenz gemäß Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 12.

8) Vgl. hierzu v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Anm. IV 4 c zu Art 38; Maunz-Dürig, GG, RdNr. 11 zu Art 38; Friauf, Entschließungsfreiheit, S. 57 f; Sasse, KV, S. 724; Henke, Parteien, S. 120. Gerber (Koalitionsabkommen, S. 194) glaubt das Problem dadurch lösen zu können, daß er sagt, die Staatsorgane würden ihre Kompetenzen nicht weggeben, sondern sich nur verpflichten, sie in inhaltlich bestimmter Weise auszuüben. Aber auch eine solche Inhaltsbestimmung widerspricht der Pflicht zu verantwortlicher Kompetenzwahrnehmung.

9) Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, daß die Koalitionsvereinbarungen die Richtlinienkompetenz des Kanzlers weitgehend entwerten können. Vgl. z. B.: C. Schmitt,

Zusammenspiels der politischen Organe in dem von der Verfassung geschaffenen Rahmen löst sich dieser scheinbare Widerspruch auf vernünftige Weise im Gegenspiel der verschiedenen Verfassungsorgane. Der im parlamentarischen Regierungssystem notwendige und von der Verfassung gewollte Widerstreit zwischen Regierung und Parlament¹⁰⁾ äußert sich hier in dem Unterschied zwischen dem, was der Kanzler als Regierungschef rechtlich darf und soll und dem, was ihm praktisch-politisch möglich ist¹¹⁾. Der Kanzler begeht zwar keinen rechtlichen Verstoß, wenn er sich nicht an die Parteivereinbarungen hält, da diese aber, auf einem Kompromiß der verschiedenen Interessen verschiedener Parteien beruhend, die Bedingungen enthalten, unter denen sich die Mehrheit im Parlament zusammengefunden hat, muß der Kanzler normalerweise im Wesentlichen diese Bedingungen respektieren wenn er sich die Mehrheit erhalten will. Um wirksam regieren zu können, um seine Richtlinienkompetenz in die Tat umzusetzen (*gouverner c'est légiférer!*), ist der Kanzler in einer Mehrparteienregierung eben auf die beteiligten Parteien angewiesen und muß deshalb einen Modus zu gemeinsamer Arbeit finden. Für einen Kanzler, der nicht über die nötige parlamentarische Unterstützung verfügt, besitzt die Richtlinienkompetenz nur beschränkten Wert¹²⁾.

Daraus ergibt sich, daß das Grundgesetz dem Kanzler, indem es ihm die Richtlinienkompetenz einräumt, zwar durch rechtliche Unabhängigkeit eine Rückendeckung gegenüber seinen Koalitionspartnern und deren Pressionen¹³⁾ verschaffen

Verfassungslehre, S. 348; Eschenburg, Richtlinien der Politik, S. 202.

10) Vgl. Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 33 ff.

11) Vgl. Schüle, KV, S. 95.

12) Wildenmann, Macht und Konsens, S. 79.

13) Wildenmann, Macht und Konsens, S. 79.

will, aber kein "der Willensbildung des Parlaments entzogenes Reservat"¹⁴⁾. Die Richtlinienkompetenz schafft dem Kanzler einen Spielraum zur Erfüllung seines Auftrages der politischen Gestaltung, wird aber wegen der politischen Abhängigkeit des Kanzlers de facto eher als eine Abstimmung der Richtlinien mit der Bundestagsmehrheit zu charakterisieren sein¹⁵⁾.

Es ist deshalb als grundsätzlich zulässig anzusehen, daß die Koalitionsparteien im sachlichen Teil der Koalitionsvereinbarungen bemüht sind, auf den Kanzler in einer bestimmten Richtung einzuwirken. Da der Bundeskanzler hierdurch rechtlich nicht gebunden wird, bleibt die Einflußnahme im Rahmen der politischen Willensbildung, an der die Parteien legitimerweise mitwirken. Durch die rechtliche Ungebundenheit kann der Kanzler ein gesundes Spannungsverhältnis zwischen seiner Politik und dem Willen der Parlamentsmehrheit herstellen¹⁶⁾. Eine schwache Kanzlerpersönlichkeit wird sich die Richtlinienkompetenz aus der Hand nehmen lassen, unabhängig davon, ob diesbezügliche Koalitionsabreden bestehen oder nicht, so daß dieser allgemeine politische Aspekt hier nicht weiter untersucht zu werden braucht.

Allerdings hat diese, in bestimmtem Ausmaß zulässige Einwirkung der Parteien auf den Kanzler ihre Grenzen. Wenn auch die Richtlinienkompetenz im Zusammenspiel der Verfassungsorgane und im Rahmen der politischen Willensbildung ihre Beschränkung findet, soll dabei der Kanzler die ihm von der Verfassung zugedachte Führungsrolle nicht verlieren. Er darf nicht zum Vollzugsorgan der Parteien und Fraktionen

14) Hamann, Grundgesetz, Einf. I A 5 = S. 9.

15) Vgl. v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Anm. III 1 c zu Art. 65.

16) In diesem Sinne Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 33 ff und Friauf, Entschließungsfreiheit, S. 57.

werden. Hier zeichnen sich die Zulässigkeitsgrenzen für die Vereinbarungen ab. Es sind Abreden denkbar, die darauf abzielen, den Regierungschef über das erlaubte Maß einzuschränken. Dabei mag es in der Praxis nicht immer leicht sein, zu entscheiden, ob diese oder jene Abrede als verfassungswidrig anzusehen ist. Für die Beurteilung ist neben dem sachlichen Gehalt der Abrede vor allem, wie Schüle¹⁷⁾ betont, der Grad der Festlegung entscheidend.

Daß auch die einzelnen Abgeordneten nicht von der vertraglichen Bindung der Koalitionspakte erfaßt werden, wurde bereits behandelt, was natürlich auch dann gilt, wenn sie den Pakt vor dem endgültigen Abschluß in ihrer Partei gebilligt haben¹⁸⁾. Da es aber ein generelles Ziel der Koalitionsabkommen ist, stabile Mehrheiten im Parlament zu sichern und spezielles Ziel einzelner Abreden, ein möglichst einheitliches, koalitionstreues Verhalten der parlamentarischen Gefolgschaft zu erreichen¹⁹⁾, ergibt sich ein Widerstreit zwischen dem Ziel der Koalitionsvereinbarungen und der Unabhängigkeit der Abgeordneten (Art. 38 GG). Aus dem Bonner Koalitionspakt von 1961 ergibt sich hierfür ein aktuelles Beispiel²⁰⁾: "Die Vorsitzenden der Koalitionsparteien und Koalitionsfraktionen verpflichten sich, darauf hinzuwirken, daß die Fraktionen im Deutschen Bundestag nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen, insbesondere, daß nicht einzelne Gruppen der Koalitionsfraktionen zusammen

17) Schüle, KV, S. 94 ff (97). Vgl. zu diesen Fragenkreis auch Maiwald, KV, S. 123 ff.

18) Über diese politische Praxis der Vorausbilligung und ihre Wirkung Näheres bei Schüle, S. 85 und 108.

19) Vgl. als Beispiele die Regelungen in den österreichischen Pakten: Österr. KV 53, Zif. 6; Österr. KV 56 Zif. 5; Österr. KV 61, Zif. 4 und 6.

Zur Kritik an diesen österreichischen Absprachen siehe Pfeifer, Österreichs Parteien, S. 449.

20) Bonner KV 61, A II 1.

mit der Opposition in Einzelfällen Mehrheiten bilden". Da Fraktions- und Parteiführungen auf Grund der politischen Bindungen, die aus der Eingliederung in Partei und Fraktion erwachsen, einen starken politischen Einfluß auf die einzelnen Abgeordneten auszuüben vermögen, scheint die durch Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gewährleistete Freiheit durch solche Abreden gefährdet zu sein. Nun zeigt sich, daß die sich hieraus ergebende Problematik in einen weiteren Rahmen gestellt werden muß und in die grundsätzliche Frage mündet: Wie verhält sich die grundgesetzlich garantierte Freiheit des Abgeordneten zur Einwirkung auf seine Entscheidungsfreiheit durch Partei und Fraktion? Es handelt sich hierbei um eine viel erörterte Zentralfrage unserer Parteidemokratie²¹⁾, die in diesem Zusammenhang nicht weiter vertieft werden kann. Man ist sich im wesentlichen darüber einig, daß zwischen erlaubter Fraktionsdisziplin und unerlaubtem Fraktionszwang zu unterscheiden ist, wobei allerdings die Grenzziehung häufig Schwierigkeiten bereitet²²⁾. Mit dem Bremer Staatsgerichtshof²³⁾ ist zu sagen, "daß ein Abgeordneter nicht gezwungen werden kann, gemäß dem Mehrheitsbeschluß einer Fraktion abzustimmen und daß es insbesondere auch unzulässig ist, ihn mit rechtlich unerlaubten Mitteln dazu anzuhalten". Allerdings bleibt noch die Frage offen, welche der zahlreichen Möglichkeiten den "dissenter" auf Parteilinie zu bringen, oder sein abweichendes Verhalten zu verfolgen²⁴⁾, zu den unerlaubten Mitteln zu zählen sind.

21) Vgl. Maunz-Dürig, GG, RdNr. 12 zu Art. 38; v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Anm. IV 4 zu Art. 38; Hamann, Grundgesetz, Erl. B 8 c zu Art. 38; Leibholz, Strukturprobleme, S. 96 ff und 114 ff; Henke, Parteien, S. 112 ff; Gerber, Koalitionsabkommen, S. 156 ff, jeweils mit zahlreichen Nachweisen der Spezialliteratur.

22) Vgl. hierzu die in voriger Fußnote Genannten.

23) Entscheidung vom 13. Mai 1963, DVBl 1963, S. 437.

24) Vgl. hierzu Kremer, Der Abgeordnete, passim.

Die hier zu beurteilende Abrede aus dem Bonner Koalitionsabkommen bietet aber keinen Anhaltspunkt, daß unerlaubte Mittel vorgesehen sind, durch die die Grenze von zulässiger Fraktionsdisziplin zu unerlaubtem Fraktionszwang überschritten würde. Sie ist deshalb als verfassungsgemäß anzusehen²⁵⁾.

Um das Ausmaß der vertraglichen Bindung zu beschreiben, gilt es auch zu untersuchen, was die Partner generell als Vertragsleistung zu erbringen haben. Der genaue Inhalt dessen, was im Einzelfall als Vertragspflicht geschuldet ist, läßt sich nur durch Interpretation der einzelnen Abreden anhand des ganzen Vertrages ermitteln. In den Pakten werden jedoch größtenteils Absprachen über die Lösung solcher Fragen getroffen, über die die Parteien gar nicht endgültig zu entscheiden haben (z. B. Grundsätze der Regierungspolitik, Verabschiedung von Gesetzen), sondern nur im Rahmen der politischen Willensbildung ein gewisses Mitspracherecht ausüben. Deshalb interessiert die Frage, was generell aus solchen Absprachen geschuldet ist. Dies beantwortet sich wieder aus Stellung und Aufgabe der politischen Parteien und dem sich daraus ergebenden Einfluß auf die Staatsorgane. Soweit eine derart generelle Definition möglich ist, ist als Vertragspflicht

25) Ähnlich Schüle (KV, S. 107-116) mit ausführlicher Erörterung des Problems. Seiner Einschränkung, daß die Abrede zwar nicht verfassungswidrig, gleichwohl aber "rechtlich unwertig" sei, kann nicht gefolgt werden. Schließlich können im Mehrparteienstaat stabile Regierungen ohne Fraktionsdisziplin weder gebildet werden noch an der Macht bleiben. Die im Interesse des Staatswohls notwendige stabile und folgerichtige Politik kann nicht durch wechselnde Zufallsmehrheiten gewährleistet werden (Vgl. die treffenden Äußerungen zu Fraktionszwang und -disziplin bei Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 22-24 und Friauf, Verfr. Vertrag, S. 307).

anzusehen, daß die Partner ihren legalen Einfluß auf die Staatsorgane im Sinne der Absprachen geltend machen²⁶⁾.

Erfahrungsgemäß hält sich in der politischen Praxis der Wortlaut von Koalitionsabreden nicht immer an die Erkenntnis, daß rechtlich nur die Parteien zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet werden können. Es finden sich Formulierungen wie: "Die Regierung ist verpflichtet ..." ²⁷⁾, "Die Staatsregierung verpflichtet sich ..." ²⁸⁾, "Die Bundesregierung wird ..." ²⁹⁾. Für die rechtliche Beurteilung dieser Absprachen, die ihrem Wortlaut nach Pflichten von Staatsorganen festzulegen scheinen, bieten sich verschiedene Möglichkeiten. Man könnte sie für unzulässig halten, weil sie von der Rechtsgrundlage für Koalitionsvereinbarungen nicht mehr gedeckt sind und im Widerspruch zu Verfassungsnormen stehen. Es könnte sich aber auch um eine abgekürzte Ausdrucksweise handeln, wobei nur die Ausübung des Parteeinflusses in einer bestimmten Richtung vereinbart werden sollte. Ferner kann man in der Abrede zwar den Versuch einer gewissen politischen Bindung des Staatsorganes erblicken und gleichzeitig die rechtliche Wirkung der Abrede darin sehen, daß der Parteeinfluß in der bezeichneten Weise geltend zu machen ist³⁰⁾. Die letztere

26) So bereits Sasse, KV, S. 724, 727 f; Henke, Parteien, S. 120; im Ergebnis auch Friauf, Verfr. Vertrag, S. 309. Zutreffend sind also die Formulierungen in Bonner KV 61, A II 1 ("verpflichten sich, darauf hinzu wirken") und österr. KV 63, 4 A u. E ("Jede der beiden Regierungsparteien verpflichtet sich, ihren Abgeordneten zu empfehlen").

27) Österr. KV 53, Zif. 7.

28) Bayerische Koalitionsabmachung 1950, VII 3 (abgedruckt bei Schüle, KV, S. 145 ff).

29) Bonner KV 61, B VI passim.

30) Der Begriff der "verfassungskonformen Auslegung" der

Möglichkeit scheint am meisten dem objektivierten Willen der Parteien und der politischen und verfassungsrechtlichen Wirklichkeit gerecht zu werden, ohne andererseits das Gebot zu verletzen, die Koalitionsvereinbarungen mit der nötigen Strenge am objektiven Recht zu messen. Alle Abreden, die dem Wortlaut nach Verpflichtungen von Staatsorganen festlegen, für nichtig zu erklären³¹⁾, erscheint zu formalistisch. Vom Bonner Koalitionsabkommen 1961 bliebe bei den sachlichen Absprachen nicht mehr viel übrig³²⁾. Der Auffassung von Sasse³³⁾, daß es sich bei diesen Abreden nur um eine abkürzende Ausdrucksweise handele, die "im Wege der Auslegung auf den gewollten Vertragsinhalt zu reduzieren" sei, steht entgegen, daß der Wille der Parteien doch auf eine politische Bindung der Staatsorgane gerichtet ist³⁴⁾.

bei Hoogen (Spiegelgespräch S. 26) und Friauf (Verfr. Vertrag, S. 309) in diesem Zusammenhang auftaucht, ist für die Auslegung von Koalitionsvereinbarungen fehl am Platze. Der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung ist auf Gesetze beschränkt, da nur für sie die Vermutung der Verfassungsmäßigkeit gerechtfertigt ist (Vgl. z. B. Maunz-Dürig, GG, RdNr. 67 und 68 zu Art. 20; näheres dazu bei Schüle, KV, S. 84).

31) So Friauf, Verfr. Vertrag, S. 309.

32) Dabei stehen die sachlichen Absprachen der Bonner KV 61 unter der Überschrift: "Die Koalitionspartner sind sich über die folgenden Grundsätze der Politik der neuen Bundesregierung einig."

33) Sasse, KV, S. 724.

34) Vgl. Sasse selbst (KV, S. 724): "Freilich erscheint es als das eigentliche Ziel von Koalitionsvereinbarungen, diesen Entschlußspielraum auf dasjenige Maß zu reduzieren, auf das sich die beteiligten Parteien im Interesse der Regierungsbildung kompromißweise verglichen haben."

III. Zulässiger Inhalt von Koalitionsvereinbarungen, verdeutlicht am Beispiel einiger kritischer Stipulationen (Bundeskanzler auf Zeit, Proporzklausel, Koalitionsausschuß)

Für eine zusammenfassende Klärung, welche Vereinbarungen zulässigerweise in Koalitionspakten getroffen werden können, ist zunächst auf die oben angestellte Untersuchung über den üblichen Inhalt von Koalitionsvereinbarungen zurückzugreifen. Es hat sich ein gewisser traditioneller Bestand herausgeschält, der im wesentlichen in den meisten Koalitionsvereinbarungen wiederkehrt. Da dieser traditionelle Bestand von persönlichen und sachlichen Absprachen grundsätzlich als legitim angesehen werden kann¹⁾ und die inhaltlichen Grenzen der Koalitionsvereinbarungen mit den Normen des objektiven Rechts und den Schranken der Kompetenz theoretisch bereits feststehen, soll in diesem Kapitel nur noch versucht werden, am Beispiel einzelner verfassungsrechtlich kritischer Stipulationen die Kriterien der Zulässigkeit und Unzulässigkeit praktisch zu verdeutlichen.

Im Rahmen der persönlichen Abreden ist als zulässig anzusehen, sich auf die Person des Regierungschefs, sowie auf die Geschäftsverteilung innerhalb der Bundesregierung und die Personen der Bundesminister zu einigen. Im Bonner Koalitionspakt von 1961 tauchen aber zwei Probleme auf, die in diesem Zusammenhang einer Klärung bedürfen, erstens die Absprache des Kanzlerrücktritts, zum zweiten die Frage, inwieweit die Besetzung von Beamtenstellen nach dem Proporz der Koalitionsparteien vereinbart werden darf.

1) Darüber herrscht Einigkeit: Vgl. z. B. Schüle, KV, S. 81

Über den Inhalt dieser Rücktrittsvereinbarung im Koalitionsabkommen von 1961²⁾ besteht keine volle Klarheit, da in der Absprache auf einen Brief Adenauers an die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen Bezug genommen wird, dessen Inhalt der Öffentlichkeit nicht bekannt wurde. Sicher ist jedenfalls, daß ein vorzeitiger Kanzlerrücktritt vereinbart wurde³⁾, die näheren Einzelheiten sind für die durch das konkrete Beispiel angeregte Erörterung der abstrakten Rechtsfrage nicht entscheidend. Die Verfassung hat nur zwei Fälle der Amtsbeendigung des Bundeskanzlers ausdrücklich geregelt, nämlich den Kanzlersturz durch konstruktives Mißtrauensvotum (Art. 67 GG) und die Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten unter den besonderen Gegebenheiten des Art. 68 GG. Als selbstverständlicher Bestandteil des parlamentarischen Regierungssystems kommt noch die Möglichkeit des freiwilligen Rücktritts als Verfassungsrechtssatz hinzu. Die Beurteilung der "Rücktrittsvereinbarung" hängt davon ab, ob sie den Möglichkeiten der Amtsbeendigung als neue, in der Verfassung nicht vorgesehene hinzugefügt werden kann oder ob sie den parlamentarischen Endigungsmöglichkeiten des Kanzleramtes zuwiderläuft, d. h. ob sie als praeter oder contra constitutionem anzusehen ist.

Läßt man die Bedenken, die aus der Nichtveröffentlichung des Briefes, der die Abrede im Koalitionspakt präzisiert, entstehen, einmal beiseite, kann man für die Gültigkeit der Abrede folgendes anführen: Eine solche Vereinbarung ermögliche es, einen Kanzlerwechsel

2) Bonner KV 61, A I.

3) Vgl. Näheres bei Schüle, KV, S. 98 f.

mit seinen einschneidenden Konsequenzen für die politische Entwicklung hinreichend vorzubereiten⁴⁾, und aus Art. 69 Abs. 2 ("mit jeder anderen Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers") lasse sich entnehmen, daß das Grundgesetz auch andere Amtsbeendigungen anerkennt. Diese Gründen reichen aber nicht aus, die Bedenken gegen die Verfassungswidrigkeit der Abrede zu zerstreuen. Die Rücktrittsvereinbarung sucht die von der Verfassung durch Einführung der konstruktiven Mißtrauensvotums erschwerte Amtsbeendigung des Bundeskanzlers zu umgehen und schwächt allein durch ihre Existenz und die politisch-moralische Bindung des Kanzlers seine vom Grundgesetz vorgesehene Stellung in ganz erheblichem Maße. Der Rücktritt des Bundeskanzlers, mag er auch im Verfassungsleben meist auf Druck der politischen Parteien erfolgen, muß gleichwohl der Entschließungsfreiheit des Bundeskanzlers vorbehalten bleiben und kann nicht bei Bildung einer Koalitionsregierung Inhalt einer Vertragsbestimmung werden. Eine solche Abrede ist verfassungswidrig⁵⁾.

Im Bonner Koalitionspakt von 1961 findet sich eine "Proporzklausele"⁶⁾, wie sie in Österreich in ähnlicher Fassung schon seit langem üblich ist⁷⁾. Derartige Ab-

4) So Friauf, Verfr. Vertrag, S. 302, Friauf (S. 301) betrachtet diese Abrede als Vertrag des Kanzlers mit den Koalitionsfraktionen. Zu dieser Ansicht konnte Friauf nur über die generelle Zulässigkeit verfassungsrechtlicher Verträge "aus der Natur der Sache" (S. 287 ff) kommen. Nach der hier vertretenen Ansicht muß in erster Linie das Bestehen einer Rechtsgrundlage für einen solchen Vertrag bezweifelt werden.

5) So bereits Peters (Koalitionsvertrag) und Schüle (KV, S. 98 ff) mit eingehender Erörterung des Problems.

6) Bonner KV 61, B VI letzter Absatz.

7) Vgl. Österr. KV 53, 56, 59 jeweils Zif. 2; Österr. KV 63 Zif. 3 Abs. 4.

reden sollen den Proporz, d. h. die verhältnismäßige Berücksichtigung beider Koalitionsparteien, zum Schlüssel bei der Vergabe von wichtigen Beamtenstellen machen. Die überaus vorsichtig gefaßte Abrede im Bonner Koalitionspakt ist auf die Besetzung solcher Positionen im öffentlichen Leben beschränkt, "bei denen die Bewerber unter Berücksichtigung politischer Gesichtspunkte ausgewählt werden", eine Einschränkung, die sich in den österreichischen Proporzklauseln nicht findet und auch in der österreichischen Praxis nicht gepflogen wird. Es steht hier nicht an, die Verfassungsmäßigkeit der österreichischen Abreden zu beurteilen⁸⁾, wohl aber zeigt sich an den erwähnten Beispielen die Notwendigkeit, die vom Grundgesetz gezogenen Schranken für solche Proporzklauseln klarzustellen. Die Ämterbesetzung nach dem Proporzsystem findet ihre Schranke an dem Grundsatz des Fachbeamtentums, nach dessen Tradition das deutsche Beamtenrecht ausgerichtet ist (Art. 33 Abs. 5 GG, § 8 BBG)⁹⁾. Aus dem Grundsatz des Fachbeamtentums folgt, daß zwar die politischen Ämter, worunter die Stellen der Minister, Staatssekretäre und politischen Beamten zu verstehen sind, entsprechend dem Verhältnisanteil der Parteien besetzt werden können, das Proporzsystem aber nicht auf die

8) Vgl. zur Kritik am österreichischen Proporzsystem die Diskussion bei der Staatsrechtslehrertagung 1958, vor allem Merk, Pfeifer, Merkl (VVDStRL 17, 105 ff) und die weitere, bei Schüle (KV, S. 127) angegebene Literatur.

9) Ebenso Maunz in Maunz-Dürig, GG, RdNr. 98 zu Art. 21 und Schüle, KV, S. 131. Über die Stellung des Berufsbeamtentums in der parlamentarischen Demokratie vgl. Köttgen, Berufsbeamtentum, bes. S. 57 ff, 105 ff. Vgl. hierzu auch Thieme, Der öffentliche Dienst, S. 42 ff. Eine weitere Schranke ist, wie Schüle herausgearbeitet hat (S. 89 u.

Beamtenschaft im allgemeinen erstreckt werden darf¹⁰⁾.

Bei den sachlichen Absprachen gehören die Vereinbarungen über die gemeinsam zu verfolgende Politik seit jeher zum Bestand der Koalitionsvereinbarungen. Sie sind als grundsätzlich zulässig anzusehen, gleichgültig, ob es sich dabei um declarations of policy (die nur eine Kundgebung, aber keine rechtlich bindende Vereinbarung darstellen), Vereinbarungen über die in Angriff zu nehmenden Aufgaben und Gesetzesentwürfe oder auch um "Ausklammerungsabsprachen" handelt. Zwei in diesem Zusammenhang auftauchende Probleme, nämlich das Verhältnis dieser sachlichen Absprachen zur Richtlinienkompetenz des Kanzlers und der Unabhängigkeit der Abgeordneten sind bereits behandelt.

Es verbleiben noch die Organisationsregelungen, kein unwichtiger Rest, sondern Absprachen von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Da das Verfassungsrecht verhältnismäßig wenig materiell-rechtliche Regelungen aufweist, sondern nur eine Grundlegung der staatlichen Ordnung darstellt und die weitere Ausgestaltung der politischen Willensbildung überlassen bleibt, sind alle Verfahrensregeln über die Willensbildung von besonderer Wichtigkeit. Dies gilt in gleicher Weise für Rechtsnormen wie für Vereinbarungen, durch welche die Parteien die Willensbildung zu beeinflussen suchen. Für die Beurteilung von Organisationsregelungen gilt der Grundsatz, daß sie zulässig sind, solange sie eine Ergänzung der staatlichen Willensbildungsvorschriften

132), die verfassungsimmanente Schranke für die Kompetenz zu Koalitionsvereinbarungen, daß sie nichts regeln dürfen, was dazu dienen soll, die Macht der Koalitionspartner über die Regierungszeit hinaus zu befestigen.

10) Hierüber besteht wohl Einigkeit. Vgl. Maunz-Dürig, GG, RdNr. 98 zu Art. 21; Sasse, KV, S. 726; Ausführlich, mit weiteren Nachweisen, Schüle, KV, S. 126 ff.

beinhalten (praeter legem)¹¹⁾, unzulässig sind, wenn sie sich zu diesen Vorschriften in Widerspruch setzen oder sie umgehen wollen¹²⁾.

Im Mittelpunkt dieser zwischenparteilichen Organisationsregelungen steht häufig die Errichtung eines Koalitionsausschusses mit teils weitreichenden Befugnissen. Über Vorkommen und Zweck der Koalitionsausschüsse wurde bereits gesprochen¹³⁾. Die in Österreich seit 1949 üblichen Koalitionsausschüsse mit zahlreichen Aufgaben und großem Einfluß sind in der österreichischen verfassungsrechtlichen Literatur teilweise heftig kritisiert worden. Der Ausschuß müsse als oberstes Gremium im Staate angesehen werden, bei dem alle Entscheidungen getroffen werden und stehe deshalb im Widerspruch zur Verfassung¹⁴⁾. Er sei der Bundesregierung sowie den parlamentarischen Clubs der Regierungsparteien faktisch übergeordnet, verstoße gegen das Prinzip des freier Mandats, das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit und die parlamentarische Demokratie¹⁵⁾. Die Erörterung verfassungsrechtlicher Zulässigkeit von Koalitionsausschüssen nach dem Grundgesetz wählt am günstigsten als konkreten Ausgangspunkt den durch den Pakt von 1961 vereinbarten Ausschuß¹⁶⁾, was umso mehr zu empfehlen ist, als die Frage der Zulässigkeit nicht generell, sondern nur konkret für den einzelnen Fall mit hinreichender Sicherheit beantwortet werden kann. Bereits aus der Besetzung des Ausschusses¹⁷⁾ ergibt sich, daß es sich weder um ein "Untergebilde der Regierung"¹⁸⁾,

11) Z. B. Bonner KV 61, A II 3, 5. 6.

12) Als unzulässig müßte man z. T. die österreichischen Koalitionsausschüsse ansehen, vgl. unten in diesem Kapitel.

13) Vgl. oben 1. Abschn. III 5.

14) Vodopivec, Wer regiert, S. 18 f.

15) Pfeifer, Österreichs Parteien, S. 450, Vgl. ferner Adamovich-Spanner, Verfassungsrecht, S. 120 und Schneider K., Österreichische Parteiendemokratie, S. 71.

16) Vgl. Bonner KV 61, A II 4-7.

17) Vgl. Bonner KV 61, A II 4-7.

18) Vgl. Schüle, KV, S. 122.

noch um einen Ausschuß des Parlaments handelt. Man kann mit Schüle den Koalitionsausschuß als "koalitionsinterne Eigeninstanz" bezeichnen, die "gleichsam am Schnittpunkt all der politischen Strömungen" zwischen den koalitierten Parteien, ihren Fraktionen, deren Abgeordneten und der Regierung liegt¹⁹⁾. Aus dieser Stellung resultiert die große Bedeutung dieses weder von der Verfassung, noch von einer Geschäftsordnung vorgesehenen Gremiums, gleichzeitig birgt sie auch die Gefahr in sich, den Koalitionsausschuß zu einer Über- oder Nebenregierung werden zu lassen. Die verfassungsrechtliche Beurteilung richtet sich nach den vorgesehenen Aufgaben und den tatsächlich ausgeübten Funktionen. Zweifellos nichts einzuwenden ist gegen den Koalitionsausschuß, wenn sich seine Aufgabe darauf beschränkt, die Arbeit der verbündeten Parteien zu koordinieren, Meinungsverschiedenheiten zu beseitigen²⁰⁾ und Vorbesprechungen von Abstimmungen im Parlament vorzunehmen²¹⁾. Problematischer als diese generellen Aufgaben wohl jedes Koalitionsausschusses, sind die besonderen Aufgaben, die dem Ausschuß durch die Vereinbarungen von 1961 im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zugewiesen sind. Der Ausschuß berät die Grundgedanken der Regierungsentwürfe vor ihrer Einbringung im Kabinett²²⁾, Initiativgesetzentwürfe der Koalitionsfraktionen vor ihrer Einbringung im Bundestag²³⁾ und Initiativgesetzentwürfe von Gruppen der Koalitionsabgeordneten, soweit diese Gruppen dazu bereit sind²⁴⁾. Die Zulässigkeit eines mit solchen Aufgaben betrauten Koalitionsausschusses hängt vom Verhältnis dieser Aufgaben zum normativ geregelten Gesetzgebungsver-

19) Schüle, KV, S. 123.

20) Vgl. den Wortlaut des österr. KV 63, Zif. 5.

21) So auch Maunz-Dürig, GG, RdNr. 98 zu Art. 21; Korte, Verfassung Niedersachsen, S. 169; Peters, Koalitionsvertrag.

22) A II Eif. 5.

23) A II Eif. 6.

24) A II Eif. 7.

fahren ab. Seinen Anfang nimmt das staatsrechtlich geregelte Gesetzgebungsverfahren, soweit es sich um die Gesetzesinitiative der Bundesregierung handelt, mit der Beratung von Gesetzesentwürfen durch die Bundesregierung (Art. 15 Abs. 1, a GeschOEReg) und der Einbringung von Gesetzesvorlagen im Bundestag (Art. 76 GG und §§ 75 ff GeschOBT). Da im Koalitionsausschuß die Gesetzesentwürfe nur vor ihrer Beratung durch die Bundesregierung bzw. vor ihrer Einbringung im Bundestag beraten werden sollen, wird vor Einleitung des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens ein zwischenparteiliches Beratungsorgan vorgeschaltet, nicht mehr²⁵⁾. Der vom Grundgesetz für die Gesetzgebung vorgesehene Weg ist freilich, wie Peters²⁶⁾ und Schüle²⁷⁾ betonen, zwingend. Das hindert aber nicht, daß diesem Verfahren ein Ausschuß vorgeschaltet wird, der die Zusammenarbeit der Koalitionspartner auch hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens koordiniert. Denn man muß sich dabei auch vor Augen halten, wie sehr bei einer Mehrparteienregierung die Verwirklichung von Gesetzesprojekten von einer harmonischen Zusammenarbeit der Koalitionspartner abhängt. In das Recht des zuständigen Bundesministers zur eigenverantwortlichen (Art. 65 S. 2 GG) Gestaltung von Gesetzesvorlagen, sowie in das Recht der freien Beschlussfassung der Regierung wird nicht unzulässig eingegriffen²⁸⁾, sondern nur der legale Parteeinfluß auf die Willensbildung im Staate (Art. 21 Abs. 1 S. 2) organisatorisch gefestigt. Durch diese Vorberatung der Gesetzesentwürfe werden im Gesetzgebungsverfahren weder Zuständigkeiten ver-

25) Irreführend ist deshalb der Satz bei Schüle (KV, S. 125) daß der Koalitionsausschuß mehrfach in den Weg der Gesetzgebung eingeschaltet werde.

26) Koalitionsvertrag.

27) KV, S. 125 f. Peters und Schüle nehmen an, daß durch den Koalitionsausschuß in das vom Grundgesetz zwingend vorgeschriebene Gesetzgebungsverfahren eingegriffen werde.

28) A. A. Schüle, KV, S. 126.

lagert, noch in das vom Grundgesetz geregelte System der Verantwortungsbeziehungen von obersten Staatsorganen eingegriffen²⁹⁾. Daraus ergibt sich, daß ein Koalitionsausschuß, wie der im Koalitionspakt von 1961 vereinbarte, solange er nicht über diese seine Befugnisse hinausgreift, nicht gegen die Verfassung verstößt³⁰⁾.

IV. Einseitige Lösung von einer Koalitionsvereinbarung

Die Parteien sind, wie oben erörtert¹⁾, grundsätzlich berechtigt, sich durch den Koalitionspakt auf die Dauer einer Legislaturperiode rechtlich zu binden. Nach Ablauf dieser ausdrücklich vereinbarten oder als stillschweigend vereinbart anzunehmenden Geltungszeit findet die Vereinbarung ihr natürliches Ende. Im politischen Leben, das durch den Wechsel der Konstellationen und die Notwendigkeit schneller Reaktion und Anpassung an veränderte Lagen gekennzeichnet ist, sind vier Jahre eine lange Zeitspanne und die Vorausplanung der Parteien wird häufig durch unerwartete Veränderungen durchkreuzt. Deshalb wird es immer wieder bedeutsam werden, ob und unter welchen Bedingungen eine Partei aus der Koalition ausscheiden kann, ohne dadurch einen rechtlichen Verstoß zu begehen.

Wenig sinnvoll erscheint die Übernahme von Endigungsmöglichkeiten zivilrechtlicher Verträge, denn der wesens-

29) Vgl. Sasse, KV, S. 725.

30) Ebenso Sasse, KV, S. 725; Maiwald, KV, S. 128 f; Gerber, Koalitionsabkommen, S. 218 ff. Im Ergebnis ähnlich, wenngleich nicht auf den Koalitionsausschuß von 1961 bezogen, Maunz-Dürig, GG, RdNr. 98 zu Art. 21 und Korte, Verfassung Niedersachsen, S. 169. A. A.: Peters, Koalitionsvertrag und Schüle, KV, S. 125 f.

) 3. Abschn. I 2.

mäßige Unterschied zwischen zivilrechtlichen Verträgen und Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtlichen Verträgen ist gerade in diesem Punkt zu tiefgreifend. Deshalb sollte weder von einer Kündigungsmöglichkeit²⁾ gesprochen, noch die Konstruktion des Wegfalls der objektiven Geschäftsgrundlage³⁾ bemüht werden. In Anlehnung an den Gedanken der *clausula rebus sic stantibus*⁴⁾ sollen die Möglichkeiten einer Auflösung des Vertrages aus dem Wesen der Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtlicher Vertrag selbst entwickelt werden. Bereits der Bindungswille der Parteien weist in diesem Punkte Einschränkungen auf. Die Parteien wollen sich nur insoweit und ins solange binden, als es für sie politisch vertretbar ist⁵⁾. Zum anderen wirkt sich auch hier eine immanente Schranke der Rechtsgrundlage aus: Die Verfassung gibt den Parteien das Recht, für die Zeit einer sinnvollen Zusammenarbeit Verträge zu schließen, nicht aber sollen die Parteien dadurch starr gebunden sein, wenn die Zusammenarbeit aus politischen Gründen nicht mehr gerechtfertigt ist. Hat sich auf Grund erheblicher politischer Veränderungen die Koalition überlebt, so können und sollen die Parteien nicht durch eine juristische Bindung aneinandergekettet werden. Das von

2) So bei Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 679 und Maunz-Dürig, GG, RdNr. 17 zu Art. 65.

3) Maunz (in Maunz-Dürig, RdNr. 17 zu Art. 65) bezeichnet die politische Harmonie als die unerläßliche Geschäftsgrundlage.

4) Zur *clausula rebus sic stantibus* im innerstaatlichen öffentlichen Recht Apelt, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, S. 217 ff; Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 257; Imboden, Verwr. Vertrag, S. 107 f. Für eine Anwendung der *clausula rebus sic stantibus* für die Koalitionsverträge spricht sich Gerber aus. Er leitet aus der *clausula* zunächst das Recht her, vom Koalitionspartner eine entsprechende Änderung oder Ergänzung des Koalitionsvertrages zu verlangen (Koalitionsabkommen, S. 254 f).

5) Vgl. oben 2. Abschn. I 3 b.

Natur aus statische Recht muß eine Korrekturmöglichkeit für die dynamische politische Wirklichkeit schaffen: Deshalb hat jede Partei bei Vorliegen eines wichtigen Grundes ein Lösungsrecht aus der Koalition. Das Vorliegen eines wichtigen Grundes wäre z. B. ohne weiteres dann zu bejahen, wenn durch Veränderung der politischen Umstände ein Festhalten an der Koalition mit der Grundkonzeption einer Partei nicht mehr vereinbar wäre. Natürlich bleibt die Schwierigkeit, wie und von wem beurteilt wird, ob ein wichtiger Grund vorliegt oder nicht, ein Problem jedoch, das in ähnlicher Weise häufig in der Rechtsordnung zu finden ist. Jedenfalls aber ist das objektive Vorliegen eines wichtigen Grundes zu verlangen, denn die Möglichkeit einer Lösung vom Vertrag darf nicht dazu führen, daß der Gedanke der "Parteiraison" jegliche Rechtsbindung illusorisch machen kann. Als Ergebnis ist also festzuhalten, daß bei Vorliegen eines wichtigen Grundes ein Lösungsrecht aus der Koalition besteht, während eine willkürliche Aufkündigung der Koalition als Vertragsbruch anzusehen ist⁶⁾.

6) So im Ergebnis etwa auch Sasse (KV, S. 729) und Gerber, Koalitionsabkommen, S. 254 f. A. A. Schüle, KV, S. 55 ff: Für Schüle bedeutet jederzeitige Aufkündigung der Koalition nur Konstatierung der Nichtmehrexistenz des Bündnisses, Realisierung des politischen Vorbehalts. Zwischen Schüle und der hier vertretenen Auffassung besteht ein wichtiger wesensmäßiger Unterschied (vgl. oben, vor allem 2. Abschn. I 3). Infolge seiner anderen Grundkonzeption spricht er gar nicht von einem Lösungsrecht aus der Koalition, sondern er rechnet die Nichteinhaltung bereits zum Wesen der Koalitionsvereinbarungen.

Vierter Abschnitt

Rechtsfolgen bei Verletzung des Koalitionsvertrages

I. In Betracht kommende Sanktionen

Denkt man an Sanktionen wegen Nichteinhaltung von Koalitionsvereinbarungen, kommen einem auf Grund des politischen Charakters und der bisherigen Auffassung über diese Pakte zunächst politische Sanktionen in den Sinn. Verhält sich eine Partei abredewidrig, so kann der Partner dieses Verhalten mit verschiedenen Gegenreaktionen beantworten, die nicht als rechtliche Maßnahmen zu qualifizieren sind. Hierunter fallen vor allem die zahlreichen Variationen zwischenparteilicher Repressalien wie Kritik an der anderen Partei, Bekanntgabe des kritisierten Verhaltens an die Öffentlichkeit, Versagung der parlamentarischen Unterstützung¹⁾. Politische Sanktionen bestehen unabhängig davon, ob die Koalitionsvereinbarungen als rechtsverbindlich angesehen werden oder nicht, stellen sich somit als Druckmittel dar, die auch alle diejenigen anerkennen, die eine Rechtsverbindlichkeit der Koalitionsvereinbarungen leugnen²⁾.

1. Bedeutung der rechtlichen Sanktionen

Für die juristische Betrachtung ist wesentlich, welche

1) Vgl. die politischen Sanktionen bei Kafka, Verfr. Stellung, S. 85. Siehe auch Gerber, Koalitionsabkommen, S. 247 f.

2) Vgl. Maiwald, KV, S. 129 f; Bullinger, Vertrag, S. 50; Ridder, Gewerkschaften, S. 23.

rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten sich daraus ergeben, daß die Koalitionsvereinbarungen als verbindlich angesehen werden. Im Rahmen der Erörterung rechtlicher Sanktionen hat auch das materiellrechtliche Ergebnis, die Koalitionsvereinbarungen seien verfassungsrechtliche Verträge, eine Bewährungsprobe zu bestehen. Freilich hat auch eine auf das materielle Recht beschränkte, d. h. sanktionslose Ordnung bereits einen nicht zu unterschätzenden Wert³⁾, weil Klarheit im Rechtsbewußtsein der Parteien wie der Öffentlichkeit viele Konflikte erst gar nicht entstehen läßt und eine gewisse Garantie für die Einhaltung der Vereinbarungen zu geben vermag. Die freie Einverständniserklärung ist ohnehin als die gesellschaftlich wirksamste und moralisch am höchsten stehende Form der Garantie allen politischen Rechts anzusehen⁴⁾. Dennoch sind die Möglichkeiten der Beteiligten, die Einhaltung der Vereinbarungen durchzusetzen, für die praktische Bedeutung⁵⁾ und rechtliche Eigenart der Koalitionsvereinbarungen sehr wesentlich. Besonders interessiert dabei, ob die Einhaltung der Vereinbarungen gerichtlich erzwingen werden kann. Dies wird von dem weit überwiegenden Teil der Autoren, die sich mit dieser Frage befaßt haben, verneint⁶⁾. Da nicht nur von Leugnern des Völkerrechts,

3) Siehe Henke, Parteien, S. 122.

4) Vgl. Berber, Völkerrecht, S. 15.

5) Vgl. hierzu Sasse (KV, S. 728), der annimmt, die Verbindlichkeiten aus Koalitionsverträgen unterlägen keiner Sanktion durch die staatliche Zwangsgewalt: "Dies Ergebnis mindert freilich den praktischen Wert des Nachdenkens über ihre Rechtsnatur."

6) Siehe Pohle, Anmerkung, S. 825; Ule, Anmerkung, S. 502; Maunz-Dürig, GG, RdNr. 20 zu Art. 65; Sasse, KV, S. 726 ff.; Henke, Parteien, S. 121 f.

Undeutlich: Liermann, Vereinbarungen, S. 412 ("Rechtlich erzwingbar ist die Einhaltung der Parteivereinbarungen in den seltensten Fällen") und Kafka, Verfr. Stellung, S. 86. A. A., soweit ersichtlich, nur Wertenbruch, Anmerkung, S. 507.

sondern auch im Bereich des innerstaatlichen Rechts die These vertreten wird, daß die Erzwingbarkeit wesentliches Merkmal des Rechts selbst sei⁷⁾, wird damit auf den Zusammenhang von Recht und Erzwingbarkeit, d. h. den Begriff der rechtlichen Verpflichtung verwiesen. Denn, wenn die Erzwingbarkeit Wesensmerkmal des Rechts ist, dürften folgerichtig diejenigen, die für die Koalitionsvereinbarungen jeden gerichtlichen Schutz versagen, sie nicht als rechtlich bindende Verträge bewerten.

Ein Rechtsbegriff, der die Erzwingbarkeit als Wesensmerkmal des Rechts ansieht, ist zu eng, denn er vermag nicht nur fast das gesamte Völkerrecht, sondern auch Teile des Verfassungsrechts und sogar des Privatrechts nicht zu erklären⁸⁾. Allerdings wird man von Rechtsregeln mit E. Kaufmann⁹⁾ nur dann sprechen können, wenn ihre Verletzung durch spezifische Rechtssanktionen geahndet werden kann¹⁰⁾. Die von ihm vorgenommene, nur beispielhafte Aufzählung von Rechtsanktionen¹¹⁾ zeigt, wie unzutreffend die Behauptung ist, die Rechtssanktion müsse immer Erzwingbarkeit durch äußere Gewalt sein.

7) Vgl. z. B. Burckhardt, Rechtsgemeinschaft, S. 236; 283 und Nawiasky, Rechtslehre, S. 159 und 255.

8) Näheres bei Berber, Völkerrecht, S. 13 ff: So ist z. B. im deutschen Familienrecht die Hauptverpflichtung der Ehegatten, die Pflicht zur ehelichen Lebensgemeinschaft, ebenso wie im Dienstvertragsrecht die Pflicht zur Leistung unvertretbarer Dienste ~~zwei~~ einklagbar, aber nicht erzwingbar (§ 888 Abs. 2 ZPO).

9) Règles Générales, S. 485.

10) Bedenklich ist deshalb die Ansicht von Maunz (Maunz-Dürig, GG, RdNr. 20 zu Art. 65), die Durchsetzbarkeit der Koalitionsvereinbarungen sei allein dem politischen Kräftespiel überlassen.

11) Nichtigkeit, Anfechtung, Kriminalstrafe, Disziplinarstrafe, Verwaltungsstrafe, die verschiedenen Formen und Grade des Zwangs, Selbsthilfe, Schadensersatz, Genugtuung, Kündigungs- und Vertragsaufhebungsrechte, Ver-

Im Folgenden gilt es zu untersuchen, welche Rechts-sanktionen bei Verletzung von Koalitionsvereinbarungen in Betracht kommen. Natürlich wird dabei eine wichtige Rolle spielen, ob und gegebenenfalls welche Rechtswege gegeben sind. Es soll dabei jedoch vermieden werden, mit der Behauptung, daß das Verfahrensrecht hinter der materiellen Rechtsentwicklung zurückgeblieben sei, die Änderung von Verfahrensgesetzen zu fordern. Die Untersuchung hat sich auf das geltende Verfahrensrecht zu beschränken. Sollte sich ergeben, daß zur gerichtlichen Durchsetzung von Koalitionsvereinbarungen keine Rechtswege bestehen, wäre an die Errichtung von zwischenparteilichen oder überparteilichen Schiedsgerichten zu denken¹²⁾. Die Bildung solcher Schiedsgerichte müßte im Koalitionsvertrag vereinbart werden¹³⁾.

2. Möglichkeiten rechtlicher Sanktionen bei Verletzung des Koalitionsvertrages

Bei den tiefgreifenden Unterschieden zwischen den einzelnen Abreden in Koalitionspakten und deren möglicher Verletzung ist auch hinsichtlich der Sanktionen eine große Differenzierung nötig. Die möglichen Sanktionen sollen anhand von Beispielen erörtert werden. Die Zusammenstellung der Beispiele strebt keineswegs Vollständigkeit an, was bei der

fall und Widerruf erworbener Rechte, die Auflösung der Gemeinschaft, Entzug von Rechten sowie von Ehrerweisungen und Vergünstigungen, Disqualifizierungen, Ausschuß aus einer Körperschaft oder einem Kreis, Ächtung, Rechtsloserklärung, offizielle Feststellung einer Verfehlung (Règles Générales, S. 485).

12) Sasse (KV, S. 728) hält es für zweckmäßig, daß die Koalitionspartner die Behandlung ihrer Streitigkeiten einem Koalitionsausschuß übertragen, wie dies in Österreich schon seit längerer Zeit üblich ist (Vgl. Österr. KV 53, Zif. 5; KV 56 Zif. 4; KV 59 Zif. 4).

13) Zu Schiedsgerichtsbarkeitsklauseln siehe Gerber, Koalitionsabkommen, S. 246 f.

Vielzahl der denkbaren Fälle auch gar nicht möglich wäre. Es geht lediglich darum, in dem bisher noch kaum behandelten Gebiet rechtlicher Sanktionen bei Koalitionsvereinbarungen Fuß zu fassen. Zunächst soll nicht das Bestehen von Rechtswegen untersucht werden, sondern nur, ob bei Verletzung bestimmter Abreden überhaupt wesensmäßig ein gerichtliches Verfahren angängig ist.

Normalerweise möchte jede Partei an der einmal eingegangenen Koalition für die Dauer der Legislaturperiode festhalten, weil das Grundbestreben der Partner, eine gemeinsame Regierung mit parlamentarischer Mehrheit zu bilden, im Regelfall weiterbesteht. Gleichzeitig aber strebt jede Partei ihren Interessen und Zielen nach, die naturgemäß häufig denen der Koalitionspartner widersprechen und sucht sie - auch auf Kosten der "Verbündeten" - zu verwirklichen. Daraus ergibt sich, auch wenn die Parteien grundsätzlich die Koalition aufrechterhalten wollen, aus den sich widerstrebenden Interessen ein ständiges Spannungsverhältnis und ein ewiger Quell von Streitigkeiten. Ob die Meinungsverschiedenheit zwischen den Parteien so gravierend ist, daß sie die Auflösung der Koalition mit sich bringt oder ob die Koalition bestehen bleibt und die Rechte aus dem Vertrag auf andere Weise durchgesetzt werden sollen, wird deshalb ein maßgeblicher Unterscheidungsgesichtspunkt sein.

a) Ende der Koalition.

Zunächst sollen die weniger häufigen, aber weittragenden Fälle behandelt werden, wo die Regierungskoalition infolge einer Streitigkeit unter den Parteien ihr Ende findet.

Die Koalition ist ein normalerweise für die Zeit einer Legislaturperiode abgeschlossenes Dauerrechtsverhältnis

zwischen den Koalitionspartnern, indem zu gedeihlicher Zusammenarbeit ein bestimmtes Maß an gegenseitigem Vertrauen und fortdauerndem Einvernehmen erforderlich ist. Hat eine Partei durch ihr vertragsbrüchiges Verhalten dieses Vertrauen und Einvernehmen zerstört, muß die andere Partei die Möglichkeit haben, aus der Koalition auszusteigen¹⁴⁾. Allerdings kann man das Recht zur Kündigung nicht für jede, auch eine geringfügige Verletzung des Koalitionsvertrages zugestehen, weil dadurch gegen das Prinzip der Proportionalität der Unrechtsfolgen¹⁵⁾ verstoßen werden würde, sondern nur bei einem schwerwiegenden Vertragsverstoß¹⁶⁾. Ein schwerwiegender Vertragsverstoß ist dann anzunehmen, wenn eine wesentliche Bestimmung des Vertrages verletzt wird oder durch die Verletzung der Vertragszweck selbst gefährdet wird¹⁷⁾. Bei Vorliegen dieser Voraussetzung ist die Kündigung die Ausübung eines Gestaltungsrechts und bedarf deshalb zur wirksamen Auflösung des Koalitionsvertrages weder der Zustimmung der Gegenseite noch der Feststellung eines vertragsbrüchigen Verhaltens durch ein Gericht oder eine Schiedsinstanz. Es genügt, daß unverzüglich nach der Rechtsverletzung der Gegenseite das Vertragsverhältnis gekündigt wird. Ein Kündigungsrecht ermöglicht im Gegensatz zum Rücktritt mit ex-tunc-Wirkung nur eine Auflösung mit Wirkung vom Zeitpunkt der Kündigung ab (ex nunc)¹⁸⁾. Dies

14) Das Ausscheiden aus der Koalition ist als rechtliche Sanktion genannt bei Sasse, KV, S. 729 und Vulpus, Allparteienregierung, S. 169. Näheres hierüber jetzt bei Gerber, Koalitionsabkommen, S. 248 ff.

15) Berber, Völkerrecht, S. 456.

16) Ebenso Gerber, Koalitionsabkommen, S. 249 und 253. Beizupflichten ist seiner Ansicht, daß sich ein schwerer Verstoß auch aus einer Kumulation leichterer Verstöße ergeben kann.

17) Vgl. oben zum "wichtigen Grund" beim Lösungsrecht wegen Veränderung der politischen Verhältnisse, 3. Abschn. II 3

18) Vgl. Salzwedel, Grenzen, S. 112 f.

ist auch das einzig sinnvolle Ergebnis. Denn eine Koalitionsvereinbarung kann nicht mit rückwirkender Kraft aufgelöst werden, weil die in Erfüllung des Vertrages gewährten Leistungen sich in der Regel in Wahlakten oder in der parlamentarischen Arbeit niedergeschlagen haben und deshalb gar nicht rückgängig gemacht werden können. Durch diese Klärung der Voraussetzungen für ein Kündigungsrecht bei Vertragsverletzung als rechtliche Sanktion verliert übrigens der Austritt aus der Koalition als nur politische Sanktion im freien Kräftespiel der Parteien seine Zulässigkeit, da er, liegen die oben genannten Voraussetzungen nicht vor, gegen die Rechtsverbindlichkeit der Vereinbarungen verstößt.

Die Verletzung einer personellen Absprache kann als Beispiel eines Vertragsbruchs dienen, der ein weiteres Festhalten an der Koalition unmöglich macht und deshalb ein die Kündigung rechtfertigender Grund ist: Die Parteien A und B haben sich geeinigt, eine gemeinsame Regierung zu bilden und die Wahl des Bundeskanzlerkandidaten X der Partei A zu unterstützen. X erreicht aber nicht die erforderliche Stimmenzahl, weil die Partei B es unterlassen hat, ihren Abgeordneten zu empfehlen, den gemeinsamen Kanzlerkandidaten auch zu wählen. Bei der Wahl gemäß Art. 63 Abs. 3 GG erhält eine Persönlichkeit Y von der Partei B die erforderliche Mehrheit. Welche Möglichkeiten bestehen für die Partei A, deren Rechte aus dem Koalitionsvertrag auf diese Weise verletzt wurden? Der Erfüllungsanspruch ist hinfällig, da bereits ein anderer Bundeskanzler im Amt ist. Die Bundeskanzlerwahl wird natürlich durch den Vertragsverstoß der Partei B nicht in ihrer Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit berührt, was sich schon daraus ergibt, daß nicht die Parteien, sondern die Bundestagsabgeordneten den Kanzler wählen. Aber selbst für den Fall, daß sich der Bundestag noch nicht für einen anderen Kanzler entschieden hat, müßte die Einschaltung von

Gerichten zur Erzwingung des Erfüllungsanspruchs als Fremdkörper empfunden werden, der nur die dringend erforderliche Wahl eines Bundeskanzlers unvertretbar verzögern würde. Die einzig mögliche Sanktion für diesen in der Praxis sicher seltenen Fall ist, die Koalition durch Kündigung aufzulösen; unter solchen Umständen kann die Koalition ohnehin normalerweise nicht weitergeführt werden.

Weiter stellt sich die Frage, welche Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, wenn ein Vertragspartner rechtswidrig die vereinbarte Zusammenarbeit als Ganzes aufkündigt. Die Partei A läßt beispielsweise die Partei B nach zweijähriger Zusammenarbeit wissen, daß sie kein Interesse an der Weiterführung der Koalition habe, ohne daß sie wegen Vorliegen eines entsprechenden Grundes ein Kündigungsrecht hätte¹⁹⁾. Da weder objektive noch subjektive Unmöglichkeit vorliegt, die Vertragsabmachungen zu erfüllen, gilt es zunächst den Erfüllungsanspruch auf seine Durchsetzbarkeit zu untersuchen. Ein Erfüllungsanspruch wäre auf Aufrechterhaltung oder Weiterführung der Koalition gemäß den Bedingungen des Koalitionspaktes gerichtet. Hier zeigen sich Grenzen gerichtlicher Durchsetzbarkeit, die sich aus der Natur der Koalitionsvereinbarungen und ihrer Stellung in unserer verfassungsrechtlichen Ordnung ergeben²⁰⁾. Die Weiterführung einer Koalition ist, auch wenn die Partner dazu rechtlich verpflichtet sind, eine so stark vom Politischen geprägte Frage, daß sie nicht durch richterlichen Spruch erzwungen

19) Vgl. oben 3. Abschn. II 3.

20) Pohle (Anmerkung, S. 825) glaubt aus der verfassungsrechtlichen Ordnung schliessen zu müssen, daß aus Koalitionsvereinbarungen regelmäßig ein klagbarer Anspruch auf Erfüllung nicht hergeleitet werden kann. Dieser Meinung, die generell einen klagbaren Anspruch auf Erfüllung verneint, ist jedoch nicht beizupflichten, wie sich aus dem Folgenden ergeben wird.

werden kann. Dies wäre ein von der Verfassung nicht mehr gebilligter Schritt zu totaler Verrechtlichung des Parteienstaates. Dem Versuch einer gerichtlichen Durchsetzung des Erfüllungsanspruchs stehen aber noch andere wesentliche Bedenken entgegen. Eine gedeihliche Zusammenarbeit der Koalitionspartner kann nicht erzwungen werden, weil der unerläßliche Wille zur Zusammenarbeit und das erforderliche gegenseitige Vertrauen nicht durch den Richterspruch ersetzt werden kann. Um dem Urteilsspruch nachzukommen, müßte die Partei auch im Sinne des Urteils im Rahmen der Fraktionsdisziplin auf ihre Abgeordneten einwirken. Dieser Parteieinfluß wird aber gänzlich formal und tatsächlich unwirksam bleiben, wenn die Abgeordneten wissen, daß die richterlich angeordnete "Einflußnahme der Partei auf Weiterführung der Koalition" dem echten Willen der Partei widerspricht. Durch derartige unrealisierbare Urteile würde die Autorität der Gerichte unnötig gefährdet werden. Deshalb kann, wenn eine Partei unberechtigterweise die Fortführung der Koalition verweigert, ein klagbarer Erfüllungsanspruch aus den Koalitionsvereinbarungen nicht hergeleitet werden. Zur Durchsetzung sind nur Ersatzansprüche auf Schadensersatz oder auf Feststellung vertragswidrigen Verhaltens geeignet. Die Umwandlung des Erfüllungsanspruchs in einen vermögensrechtlichen Anspruch ist ohne weiteres dann denkbar, wenn für den Fall der Nichteinhaltung der Vereinbarungen eine Vertragsstrafe vereinbart wurde²¹⁾. Aber auch wenn eine solche Klausel fehlt, hat die vertragsbrüchige Partei für den Schaden einzustehen, der aus der Verletzung der Pflichten entsteht, die ihr auf Grund der Koalitionsvereinbarungen der anderen Partei gegenüber obliegen. Der Rechtsgrund für die Haftung liegt in der Verletzung des Vertragsverhältnisses. Da

21) Allerdings ist dem Verfasser keine Koalitionsvereinbarung bekannt, die eine solche Klausel enthalten würde.

generell nicht nur im Zivilrecht, sondern auch im öffentlichen Recht die schuldhaftige Mißachtung einer rechtsgeschäftlich begründeten Verpflichtung eine Schadensersatzpflicht nach sich zieht²²⁾, gilt dies in gleicher Weise auch bei Verletzung eines verfassungsrechtlichen Vertrages. Allerdings hat die geschädigte Partei zunächst nur einen schwer konkretisierbaren politischen Schaden. Für den Ersatzanspruch muß sie jedoch einen Vermögensschaden nachweisen können, da Naturalrestitution bereits wesensmäßig nicht in Betracht kommt. Als weitere gerichtliche Sanktion bleibt daneben die Feststellungsklage mit dem Ziel, festzustellen, daß der Koalitionspartner den Koalitionsvertrag gebrochen hat und sein Verhalten deshalb rechtswidrig war. Eine derartige gerichtliche Feststellung hätte als Sanktion der Vertragsverletzung eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, die in der politischen Wirkung des Urteils zu sehen ist. Die Öffentlichkeit könnte auf diese Weise zuverlässig erfahren, wer den Koalitionsvertrag gebrochen hat und welche Gründe dabei eine Rolle gespielt haben. Die hoheitliche Feststellung des rechtswidrigen Verhaltens eines Koalitionspartners kann sich bei den nächsten Wahlen empfindlich auswirken²³⁾.

b) Weiterbestehen der Koalition

Der Normalfall des Koalitionswistes wird nicht einen

22) Vgl. z. B. Imboden, Verw. Vertrag, S. 123.

23) Gerber, Koalitionsabkommen, S. 255 f sieht, bei Verneinung von Rechtswegen eine wesentliche "Sekundärfunktion" des Koalitionsvertrages darin, daß bei seiner Verletzung der vertragstreue Partner das rechtswidrige Verhalten des vertragsbrüchigen Partners in der Öffentlichkeit anprangern kann.

vollständigen Zerfall der Regierungskoalition mit sich bringen, sondern die Koalition wird trotz der Streitigkeit aufrechterhalten bleiben²⁴⁾. Der Streit kann daraus resultieren, daß entweder einzelne Vertragsabreden nicht eingehalten werden oder aber nur Uneinigkeit über die Auslegung des Vertrages besteht. Gerade für diese Alltagsfälle gilt es proportioniertere Sanktionsmittel zu finden als den Austritt aus der Koalition. Denn die Verfassung hat den Parteien das Recht zu Koalitionsverträgen eingeräumt, damit durch stabile Koalitionen eine kontinuierliche Regierungs- und Gesetzgebungsarbeit erreicht wird. Die Koalition soll deshalb nach Möglichkeit weitergeführt werden.

Für die Verletzung einzelner Koalitionsabreden gibt es viele Beispiele, besonders erörterenswert scheint jedoch folgender Fall: Der Bundeskanzler, der der Partei A angehört, schlägt dem Bundespräsidenten zur Ministerernennung nicht die in den Absprachen vereinbarten Kandidaten X und Y der Partei B vor, sondern zwei Leute seiner eigenen Partei. Die Partei A hat es, obwohl sie von dem Vorhaben des Kanzlers wußte, unterlassen, ihn zu beeinflussen, sich an die Vereinbarungen zu halten. Gegen den Kanzler selbst scheiden rechtliche Sanktionen von vornherein aus, weil er durch den Koalitionspakt rechtlich nicht gebunden wird²⁵⁾. Eine gerichtliche Durchsetzung des Erfüllungsanspruchs auf vertragstreues Verhalten ist bereits überholt, sobald die anderen Minister vorgeschlagen sind, daher nicht praktikabel und muß deshalb aus der weiteren Betrachtung ausscheiden. An Stelle der Leistungsklage könnte nur eine Klage auf Schadensersatz oder Feststellung treten. Ferner soll noch als verfassungsrechtlich interessante, eventuell außergericht-

24) Im Gegensatz zur Ansicht von Sasse (KV, S. 727), der dies für einen politisch unwahrscheinlichen Fall hält.

25) Siehe oben 3. Abschn. II 1.

liche "Sanktionsmöglichkeit" erörtert werden, ob der Bundespräsident in diesem Punkte die Einhaltung der Koalitionsvereinbarungen überwachen könnte. Der Bundespräsident könnte die Ernennung der beiden Minister verweigern, nicht weil das Verhalten des Bundeskanzlers rechtswidrig wäre, sondern weil es von vornherein eine gedeihliche Zusammenarbeit der Mehrparteienregierung verhindert. Wenn der Bundespräsident verfassungsrechtlich nicht verpflichtet ist, die vom Kanzler vorgeschlagenen Ministerkandidaten zu ernennen²⁶⁾, hätte er u. U. die Möglichkeit, vom Bundeskanzler vorgeschlagene Kandidaten zurückzuweisen²⁷⁾. Jedoch erheben sich dagegen zahlreiche Bedenken. Zunächst würde es sich dabei gar nicht um eine rechtliche Sanktion handeln, denn davon ließe sich nur bei Rechtsfolgen sprechen, die zum einen aus dem Koalitionsvertrag hervorgehen, zum anderen vom Willen der Koalitionspartner abhängen. Hier dagegen würde der Bundespräsident die Abrede und ihre Nichtbeachtung nur als politischen Gesichtspunkt, d. h. als Tatsache, nicht als Rechtssatz oder Berechtigung berücksichtigen. Ferner ließe sich auch die Einschaltung des Bundespräsidenten in den Mechanismus der Realisierung von Koalitionsabreden nicht mit seiner verfassungsrechtlichen Stellung als *pouvoir neutre* vereinbaren.

Bei der Verletzung sachlicher Absprachen, die ein politisches Programm beinhalten, läßt sich wohl an die Einschalt-

26) Diese Frage ist umstritten; vgl. H. Schneider, Regierungsbildung, S. 1331 f; Friesenhahn, Parlament und Regierung; S. 47. Klein in v. Mangoldt-Klein, Art. 64 Anm. III 4 b-d; Maunz in Maunz-Dürig, GG, RdNr. 1 zu Art. 64. Neu dazu jetzt Menzel, Ermessensfreiheit, mit einer vermittelnden Auffassung.

27) Dieser Gedanke wird in ähnlicher Form von H. Schneider (Regierungsbildung S. 1332) vertreten, ohne daß dabei an eine rechtliche Sanktion der Koalitionsabrede gedacht wäre. Vgl. auch Menzel, Ermessensfreiheit, S. 594 f.

tung von Gerichten denken. Dennoch überwiegen die Bedenken. Eine Vereinbarung wie "Die Notstandsgesetzgebung ist unverzüglich in Angriff zu nehmen"²⁸⁾ begründet die Verpflichtung der Parteien, sich mit Entschiedenheit für das Zustandekommen einer Notstandsgesetzgebung einzusetzen. Im Streitfalle könnte ein gerichtlicher Spruch eine Verurteilung oder eine Feststellung der Verpflichtung enthalten. Eine Verurteilung einer Partei, sich dafür einzusetzen, daß eine Notstandsgesetzgebung unverzüglich in Angriff genommen wird, muß angesichts der unleugbaren Unbestimmtheit eines solchen Urteilsspruchs und seiner mangelnden Vollstreckbarkeit als wenig sinnvoll erscheinen. Dann müßte sich der gerichtliche Spruch eher auf die Feststellung beschränken, daß die Partei A aus dem Koalitionsvertrag verpflichtet sei, sich für das Zustandekommen einer Notstandsgesetzgebung einzusetzen. Hier taucht eine gewisse Parallele zu den Fällen auf, in denen das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, daß der Gesetzgeber durch die Verfassung verpflichtet sei, einen bestimmten gesetzgeberischen Auftrag zu erfüllen²⁹⁾. Die Parallele reicht jedoch, in Anbetracht der gravierenden Unterschiede zwischen dem hier gebildeten und den vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fällen, nicht sehr weit. Das Verfassungsgericht wurde nicht im Rahmen eines - unserem Falle näherliegenden - Organstreites, sondern einer Verfassungsbeschwerde angerufen, weil sich der Beschwerdeführer durch die öffentliche Gewalt (Untätigbleiben des Gesetzgebers) in seinen Grundrechten verletzt fühlte. Während bei der Koalitionsstreitigkeit nur festgestellt werden könnte, daß sich die Partei A auf Grund des Koalitionsver-

28) Vgl. Bonner KV 61, B II.

29) Vgl. z. B. folgende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts: Beschluß vom 20. 2. 1957, BVerfGE 6, 258 ff; Beschluß vom 23. 10. 1958, BVerfGE 8, 210 ff; Urteil vom 20. 3. 1963, BVerfGE 15, 337 ff.

trages um das Zustandekommen des Gesetzes zu bemühen hat, wurde bei diesen Fällen die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers festgestellt, ein bestimmtes Gesetz zu erlassen. Dieser Urteilsspruch ist entschieden konkreter und leichter realisierbar. Die Verwirklichung des Gesetzesprojekts liegt weitgehend in der Hand des Gesetzgebers. In Anbetracht der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit der obersten Staatsorgane wird der Gesetzgeber der Verfassungsinterpretation des obersten Gerichtes folgen und den Verfassungsauftrag in angemessener Frist ausführen, um den permanent verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen. Solange bleibt auch die Verpflichtung zum Erlass des Gesetzes bestehen. Die Partei dagegen kann das Gesetz nicht selbst erlassen, sondern sich nur für sein Zustandekommen einsetzen. Sie kann hierzu ihren Einfluß auf Regierungsmitglieder und Abgeordnete ausüben. Jedoch wird dieser Einfluß nur ein scheinbarer sein, wenn die Partei selbst nicht am Zustandekommen des Gesetzes interessiert ist. Der Erfolg ist aber auch bei gutem Willen fraglich. Meist wird das Gesetzesprojekt, wenn es nicht schon weit fortgeschritten ist, nicht kurzfristig verwirklicht werden. Der Verpflichtungsgrund für das Tätigwerden, die vertragliche Vereinbarung kann inzwischen schon wegen Beendigung der Koalition erloschen sein und die im Urteil festgestellte Verpflichtung wird nie erfüllt.

Die Bedenken gegen eine Einschaltung von Gerichten bei Nichteinhaltung von "Ausklammerungsabsprachen" erhellen sich aus folgendem Fall: Entgegen der Koalitionsabrede, daß die Bundesregierung keinen Gesetzesentwurf vorlegen wird, der die Einführung eines Solidaritätsbeitrages zum Gegenstand hat³⁰⁾, bringt die Bundesregierung auf Betreiben der Partei A dennoch einen solchen Entwurf ein. Aus dem Koalitionspakt

30) Bonner KV. 61, B VI.

ergibt sich zwar ein Unterlassungsanspruch gegen die vertragsbrüchige Partei, dessen gerichtliche Durchsetzung sich aber nur verwirklichen ließe, wenn durch eine einstweilige gerichtliche Anordnung die weitere Beratung des Entwurfes unterbrochen werden könnte. Dieses Einschreiten des Gerichts gegen das vertragsbrüchige Verhalten bringt mittelbar einen Eingriff in das Gesetzgebungsverfahren mit sich. Es erinnert an die in Frankreich mögliche Überprüfung von Gesetzesentwürfen vor ihrer Promulgation durch den Conseil Constitutionnel³¹⁾. Zur französischen Regelung bestünde jedoch der wesentliche Unterschied, daß nicht wie in Frankreich das Gesetz auf seine Vereinbarkeit mit der Verfassung nachgeprüft wird, sondern nur ein verfassungsmäßiger Entwurf wegen Verstoßes gegen Vertragsrecht zu Fall gebracht werden soll.³²⁾ Nach Verabschiedung wäre das Gesetz trotz des Koalitionsbruchs ordnungsgemäß zustandegekommen und rechtsgültig. Das Gericht würde sich durch die einstweilige Verfügung gegen die Partei A mit dem Verbot, über den betreffenden Gesetzesentwurf weiter zu beraten, - wenigstens mittelbar - ins Gesetzgebungsverfahren einschalten, obwohl der für das Gesetzgebungsverfahren vorgeschriebene Weg eingehalten wurde und das betreffende Gesetz nach Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens ein vollgültiges rechtmäßiges Ge-

31) Diese Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen vor ihrer Promulgation geschieht bei den lois ordinaires auf Antrag (Art. 61 der Verfassung von 1958), bei den lois organiques von Amts wegen (Art. 46 der Verfassung). Näheres bei Eisenmann - Hamon, La Juridiction Constitutionnelle, S. 267 f.

32) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, nach der Gesetzesentwürfe nicht Gegenstand einer Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG sein können (Urteil vom 30. Juli 1952, BVerfGE 1, 396 ff) stünde einer solchen Möglichkeit nicht entgegen, da es sich bei einer gerichtlichen Streitigkeit unter den Koalitionsparteien auf alle Fälle nicht um eine Normenkontrolle handeln würde.

setz wäre.

Diese beiden Beispiele zeigen die Problematik auf, die eine Einschaltung von Gerichten für solche Absprachen mit sich bringen würde. Das gerichtliche Urteil wirkt als Fremdkörper im politischen Prozeß. Da es ohnehin nicht als Leistungs-, sondern nur als Feststellungsurteil ergehen könnte, erscheint es nicht als geeignetes Mittel, die Ansprüche aus dem Koalitionsvertrag auf Verwirklichung oder Nichtinangriffnahme bestimmter Gesetzesprojekte durchzusetzen. Für diese Absprachen wird man deshalb annehmen müssen, daß sie kraft Natur der Sache unklagbar sind³³⁾. Gerichtliche Durchsetzung ist jedoch für die Organisationsregelungen ins Auge zu fassen, die sich, wie bereits oben³⁴⁾ ausgeführt, für die Praxis als besonders wichtig erweisen, weil sie das Verfahren der politischen Willensbildung mitgestalten. Ein nicht unwesentliches Moment für die mögliche Einschaltung von Gerichten ist die Tatsache, daß sie in der Regel in ihrem Inhalt konkreter und auch juristisch präziser gefaßt sind als die sachlichen Absprachen über das gemeinsame Regierungsprogramm. Es seien zunächst einige Beispiele für die Nichteinhaltung solcher Organisationsregelungen angeführt³⁵⁾. Die vereinbarte Besetzung des Koalitionsausschusses wird nicht eingehalten³⁶⁾; die Grundgedanken der Regierungsentwürfe werden vor ihrer Einbringung im Kabinett nicht dem Koalitionsausschuß zur Beratung zugeleitet³⁷⁾ oder dem Fach-

33) So etwa, aber generell für alle Koalitionsabsprachen, Liermann, Vereinbarungen, S. 412 und Pohle, Anmerkung, S. 825. Vgl. auch Gerber, Koalitionsabkommen, S. 232 f.

34) 3. Abschn. III.

35) Die folgenden Beispiele sind in Anlehnung an den Bonner Koalitionsakt von 1961 gebildet.

36) Bonner KV 61, A II 4.

37) Bonner KV 61, A II 5.

minister von Mitgliedern der anderen Koalitionsparteien das Recht streitig gemacht, an diesen Beratungen teilzunehmen³⁸⁾; dem Vorsitzenden der Koalitionsfraktion wird das Recht verweigert, an den Kabinettsitzungen teilzunehmen³⁹⁾. In diesen Fällen erscheint die gerichtliche Durchsetzung der Regelung oder die Feststellung einer diesbezüglichen Pflicht der vertragsbrüchigen Partei durchaus sinnvoll. Bedenken, wie bei Absprachen über das Regierungsprogramm gegen eine gerichtliche Durchsetzung der Ansprüche aus dem Koalitionsvertrag, bestehen gegen eine gerichtliche Durchsetzung der rechtlichen Sanktion bei Organisationsregelungen nicht.

Ähnlich den Organisationsregelungen wird man größtenteils auch diejenigen Abmachungen behandeln können, die nicht zum typischen Inhalt von Koalitionsvereinbarungen gehören, aber wegen ihres inneren Zusammenhangs mit diesen auch als rechtlich unselbständiger Teil der Koalitionsvereinbarungen aufzufassen sind (Nebenabreden). Darunter ist z. B. die Vereinbarung über Herausgabe des Verhandlungsprotokolls und der Tonbandaufnahme im oben behandelten Streit zwischen Adenauer und Dehler⁴⁰⁾ oder eine Abrede, durch die sich eine Partei verpflichtet, Wahlkampfschulden einer anderen zu übernehmen⁴¹⁾, zu verstehen. Auch bei solchen Abreden stehen einer Durchsetzung im gerichtlichen Verfahren keine

38) Bonner KV 61, A II 5.

39) Bonner KV 61, A II 8. Allerdings ist die Verfassungsmäßigkeit dieser Abrede zweifelhaft und auch von einigen Autoren verneint worden (Vgl. Sasse, KV, S. 725; Schüle, KV, S. 103 ff; Henke, Parteien, S. 121). Diese Frage soll in diesem Zusammenhang nicht weiter behandelt werden, sondern die Verfassungsmäßigkeit wird für diese Untersuchung unterstellt, weil die Abrede ein gutes Beispiel für eine gerichtliche Durchsetzbarkeit bildet.

40) Siehe 2. Abschn. I 2 c.

41) Beispiel von Sasse, KV, S. 728.

grundsätzlichen Bedenken entgegen.

Den eben behandelten Fällen, wo bei Aufrechterhaltung der Koalition eine Partei einzelne Abreden bewußt umgehen will oder nicht einhält, soll noch eine andere Fallgruppe angegliedert werden, nämlich diejenigen Streitigkeiten, die bei dem Willen der Partner zu vertragstreuem Verhalten aus der Auslegung der Vereinbarungen entstehen können. So wird immer wieder zwischen den Parteien Meinungsverschiedenheit über die Auslegung einzelner Bestimmungen bestehen und jede Partei glaubt sich dem Koalitionsvertrag entsprechend zu verhalten. Eine Partei könnte die Meinung vertreten, daß eine oder mehrere Abreden des Koalitionsvertrages gegen die Verfassung verstoßen und sich deshalb nicht daran gebunden fühlen⁴²⁾. Auch die zentrale Frage dieser Arbeit, ob die Koalitionsvereinbarungen überhaupt Rechtswirkungen entfalten, könnte Gegenstand eines Streites unter den Parteien sein, wenn eine Partei sich darauf beruft, durch die Koalitionsvereinbarungen auf alle Fälle nicht rechtlich, sondern nur politisch gebunden zu werden. Durch die Anrufung von Gerichten könnten in solchen Fällen grundsätzliche Fragen geklärt und zwischenparteiliche Streitigkeiten entschieden werden.

II. Verfahrensarten

Entsprechend der Qualifizierung der Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliche Verträge besitzen Streitigkeiten, die aus der Verletzung der Koalitionsvereinbarung entspringen ebenfalls verfassungsrechtlichen Charakter. Des-

42) Angedeutet ist diese Möglichkeit auch bei Schüle (KV, S. 85).

halb ist primär nach Rechtswegen der Verfassungsgerichtsbarkeit zu suchen. Der Weg zum Bundesverfassungsgericht ist aber für verfassungsrechtliche Streitigkeiten nicht generell gegeben (Generalklausel), sondern dieses Gericht entscheidet nur in den durch Grundgesetz oder Bundesgesetz ausdrücklich bestimmten Fällen (Enumerationsprinzip). Soweit jedoch eine Koalitionsstreitigkeit nicht vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden kann, könnte bei "konkreter" Auslegung des § 40 Abs. 1 VwGO der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet sein.

1. Organstreitigkeit vor dem Bundesverfassungsgericht

Aus dem Zuständigkeitskatalog des Bundesverfassungsgerichts kommt für eine Streitigkeit aus den Koalitionsvereinbarungen nur der Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5 und 63 ff BVerfGG) in Betracht.

Wenngleich § 63 BVerfGG die möglichen Antragsteller und Antragsgegner eines Organstreits erschöpfend aufzuzählen scheint, hat das Bundesverfassungsgericht auch den politischen Parteien im Organstreitverfahren Parteifähigkeit zuerkannt, weil sie zu den Beteiligten i. S. d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 zu rechnen sind¹⁾. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts würde es angesichts der durch Art. 21 GG vollzogenen Legalisierung des Parteienstaats einen schwer verständlichen Rückschritt bedeuten, wenn die politischen Parteien von der Anrufung des Verfassungsgerichts in Verfassungsstreitigkeiten ausgeschlossen wären²⁾.

1) Urteil des 2. Senats vom 5. 4. 1952, BVerfGE 1, 208 ff; Plenarbeschluß vom 20. 7. 1954, BVerfGE 4, 27 ff.

2) BVerfGE 1, 208 (226). Näheres hierzu bei Friesenhahn, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 40.

Im Rahmen eines Organstreits entscheidet das Bundesverfassungsgericht jedoch nur, soweit es sich um die Auslegung des Grundgesetzes handelt (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG). Die auszulegenden Normen des Grundgesetzes müssen für den Streitgegenstand erheblich sein³⁾. Viele Streitigkeiten aus Koalitionsvereinbarungen werden nicht als Organstreit vor die Verfassungsgerichte gebracht werden können, weil die Entscheidung des Streites eine Auslegung des Grundgesetzes nicht erfordert. Darunter sind z. B. alle diejenigen Fälle zu zählen, in denen der Streit nur aus verschiedenen Auffassungen über einzelne Bestimmungen der Koalitionsvereinbarungen entspringt, ohne daß deren Verhältnis zum Grundgesetz eine Rolle spielt. So hat Ule in der Besprechung des Tonbändurteils⁴⁾ mit Recht das Vorliegen eines Organstreits verneint, weil es in diesem Fall nicht um die Auslegung des Grundgesetzes ginge. Hätte sich dagegen der Beklagte bei sonst gleicher Sachlage - wohl zu Unrecht - auf seine Richtlinienkompetenz berufen, wäre bereits eine Interpretation des Grundgesetzes nötig gewesen. Vergewenwärtigt man sich die oben besprochenen Beispielsfälle von Koalitionsstreitigkeiten⁵⁾, so zeigt sich, daß häufig zur Streitentscheidung eine Grundgesetzauslegung erheblich sein wird: Z. B. wenn eine Partei ihren Vertragsbruch durch das Vorbringen zu verteidigen sucht, daß sie durch die Koalitionsvereinbarungen rechtlich nicht gebunden werde oder die Verfassungswidrigkeit einzelner Abreden eingewendet wird. Immer dann, wenn die Rechtsverbindlichkeit des ganzen Paktes oder der betreffenden Abrede in Frage gezogen wird, ist eine Grundge-

3) Allg. M., vgl. z. B. Goessler, Organstreitigkeiten, S. 48.

4) Anmerkung, S. 502. Dagegen nimmt Goessler (Organstreitigkeiten, S. 63) an, daß im Tonbandfall eine Organstreitigkeit vorliegen würde. Es handele sich dabei um eine Organstreitigkeit über Rechte und Pflichten aus Vertrag (ohne nähere Begründung).

5) Vgl. 4. Abschn. I 2.

setzinterpretation unumgänglich.

Das Bundesverfassungsgericht kann jedoch nicht auf Antrag einer Partei Zweifelsfragen über die Auslegung der Verfassung entscheiden. Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 kann das Bundesverfassungsgericht nur bei einer "Streitigkeit" aus konkretem Anlaß angerufen werden⁶⁾. Deshalb könnte nicht eine Partei das Bundesverfassungsgericht mit der abstrakten Rechtsfrage befassen, ob die Koalitionsvereinbarungen als rechtsverbindliche Verträge anzusehen sind, sondern es müßte über den Umfang der Rechte und Pflichten aus dem Koalitionsvertrag zwischen den Parteien ein Streit entbrannt sein. Dann ließe sich ein Organstreit bejahen, weil die Parteien durch den Koalitionsvertrag in einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis stehen, aus dem sich Rechte und Pflichten ergeben, die sie gegenseitig achten müssen und die zwischen ihnen streitig geworden sind⁷⁾. Dies gilt nach dem Obengesagten nur insoweit, als dabei die Anwendung des Grundgesetzes eine Rolle spielt.

Nach § 64 BVerfGG ist der Antrag nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, daß er oder das Staatsorgan, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Fraglich mag zunächst erscheinen, ob durch eine Verletzung des Koalitionsvertrages eine politische Partei in den ihr durch das Grundgesetz übertragenen Rechten verletzt wird⁸⁾. Die schlüssig zu behauptende Rechtsverletzung

6) Näheres siehe bei Goessl, Organstreitigkeiten, S. 50 ff und Friesenhahn, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 41.

7) So für den Organstreit im allgemeinen Friesenhahn, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 41.

8) Dies wird von Sasse (KV, S. 728) verneint.

kann nur in der Verletzung des durch Art. 21 GG eingeräumten Mitwirkungsrechts liegen. Dieses Mitwirkungsrecht ist für die Prüfung der Voraussetzungen des § 64 BVerfGG nicht als abstrakte Rechtsposition zu verstehen, sondern als die konkrete Möglichkeit, in dieser oder jener Weise an der politischen Willensbildung mitzuwirken⁹⁾. Die konkrete Mitwirkungsmöglichkeit hat unter den Koalitionsparteien durch den Pakt eine präzisere rechtliche Ausgestaltung erfahren. Wenn eine Partei den Koalitionspakt oder einzelne Abreden desselben nicht einhält, wird nicht die abstrakte Rechtsposition des Art. 21 GG, sondern die konkrete Ausübung des Mitwirkungsrechts der anderen Partei rechtswidrig beeinträchtigt. Deshalb kann die Zulässigkeitsvoraussetzung des § 64 BVerfGG normalerweise erfüllt werden.

Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß solche Koalitionsstreitigkeiten, die ihrem Wesen nach justiziabel sind, im Wege des Organstreits vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden können, soweit für die Streitentscheidung eine Grundgesetzauslegung, insbesondere des Art 21, erforderlich ist. Dies ist grundsätzlich der Fall, wenn sich die Entscheidung nicht bereits durch bloße Vertragsauslegung treffen läßt. Eine Grundgesetzauslegung ist z. B. nötig, wenn die Rechtsverbindlichkeit der Absprachen in Frage steht oder die Verfassungsmäßigkeit einzelner Absprachen angezweifelt

9) Sasse nimmt an, daß die Voraussetzungen des § 64 BVerfGG deshalb nicht erfüllt werden können, weil durch einen Verstoß gegen eine Koalitionsabrede nicht in das abstrakte in Art. 21 GG enthaltene Recht ihrer Partner auf Eingehung von Koalitionen eingegriffen werde (KV, S. 728). Der Mangel seiner Argumentation liegt darin, daß er auf die abstrakte Rechtsposition abstellt, und darin, daß gegebenenfalls nicht das Recht auf Eingehung von Koalitionen, sondern auf Mitwirkung an der Willensbildung verletzt wird. Der Meinung von Sasse hat sich in diesem Punkt auch Gerber (Koalitionsabkommen, S. 240) angeschlossen.

wird, d. h. immer dann, wenn grundsätzliche Fragen um die Problematik der Koalitionspakte angeschnitten werden.

2. Klage zum Verwaltungsgericht

Da nur ein Teil derjenigen Koalitionsstreitigkeiten, für die wesensmäßig ein gerichtliches Verfahren in Betracht kommt, als Organstreit vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden kann, ist zu untersuchen, ob für den verbleibenden Teil ein anderer Rechtsweg zur Verfügung steht.

Eine andere Möglichkeit, die Verfassungsgerichte anzurufen, besteht nicht, weil die anderen verfassungsgerichtlichen Verfahrensarten für eine Koalitionsstreitigkeit nicht passen. Die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte ist ebenfalls zu verneinen, da es sich weder um einen bürgerlichen Rechtsstreit handelt, noch eine besondere Zuweisung nach § 13 GVG gegeben ist¹⁰⁾. Auch über Art. 19 Abs. 4 GG eröffnet sich keinesfalls eine Ersatzzuständigkeit der ordentlichen Gerichte, weil diese Rechtsweggarantie nur bei Rechtsverletzungen im Rahmen der öffentlichen Gewalt, d. h. bei einem zwischen den Koalitionsparteien gerade nicht bestehenden Über-Unterordnungsverhältnis eingreift. Da die

10) Vgl. Pohle, Anmerkung, S. 826. Henke (Parteien, S. 119 ff) sieht die Koalitionsvereinbarungen zwar als bürgerlich-rechtliche Verträge an (hierüber oben 2. Abschn. I 2 c), enthält ihnen aber die Klagbarkeit vor den ordentlichen Gerichten vor. Es handele sich nicht um bürgerlich-rechtliche Streitigkeiten im Sinne von § 13 GVG. Auf Grund der verfassungsrechtlichen Bindungen, denen sie unterliegen, und weil sie die Politik der Regierung zum Gegenstand haben, seien sie nicht mit den sonstigen bürgerlich-rechtlichen Verträgen zu vergleichen. Aus dieser Argumentation Henkes zeigt sich, daß die Koalitionspakte eben dem Verfassungsrecht, nicht dem Zivilrecht zuzuordnen sind.

Koalitionsvereinbarungen dem öffentlichen Recht angehören, wäre auch eine Zuständigkeit der Zivilgerichte wenig sinnvoll. Dagegen besteht für die Parteien die Möglichkeit einer allgemeinen Leistungsklage zum Verwaltungsgericht, da die Generalklausel des § 40 VwGO den Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

Nach § 40 Abs. 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit sie nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Die Möglichkeit des Verwaltungsrechtswegs für Streitigkeiten aus Koalitionsvereinbarungen hängt von der Auslegung des Ausdrucks "Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art" ab. Trotz ähnlicher Abgrenzungen durch früheres Verwaltungsprozeßrecht¹¹⁾ ist in Theorie und Praxis noch nicht geklärt, was unter "verfassungsrechtlichen Streitigkeiten" in diesem Zusammenhang zu verstehen ist. Man kann darunter entweder alle Streitigkeiten verstehen, die ihrem materiellrechtlichen Gehalt nach als verfassungsrechtlich zu bezeichnen sind, oder aber nur diejenigen Streitigkeiten, für die die Verfassungsgerichtsbarkeit tatsächlich einen Rechtsweg eröffnet (verfassungsgerichtliche Streitigkeit). Der Unterschied in den Folgen ist tiefgreifend: Entscheidet man sich für den materiellrechtlichen Begriff¹²⁾, bleibt der Verwaltungsrechtsweg für alle Streitigkeiten verfassungsrechtlichen Gehalts verschlossen. Angesichts der durch das Enumerationsprinzip begrenzten Zuständigkeit der Verfassungsgerichte

11) Vgl. § 22 Abs. 1 der MRVO Nr. 165 vom 15. September 1948

12) So die h. M. Vgl. Eyermann-Fröhler, VwGO, Anm. 61 zu § 40; Klinger, VwGO, Anm. B I 2 zu § 40; Redeker-v. Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, RdNr. 3 zu § 40; Rupp, Zur neuen Verwaltungsgerichtsordnung, S. 156 f;

würde für alle verfassungsrechtlichen Streitigkeiten, die nicht vor die Verfassungsgerichte gebracht werden können, keinerlei Rechtsweg bestehen. Wird jedoch der Begriff verfahrensrechtlich verstanden¹³⁾, d. h. nur für solche Streitigkeiten, in denen ein Verfassungsrechtsweg beschritten werden kann, so ist der Verwaltungsrechtsweg für diejenigen Streitigkeiten verfassungsrechtlichen Gehalts gegeben, denen der Verfassungsrechtsweg verschlossen ist. Für Koalitionsstreitigkeiten wäre dann, falls ein gerichtliches Verfahren nach dem oben Erörterten¹⁴⁾ überhaupt in Betracht kommt und kein Organstreit vorliegt, der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

Der Wortlaut des § 40 Abs. 1 VwGO ist doppeldeutig und läßt beide Auslegungsmöglichkeiten zu. Die Motive¹⁵⁾ geben über diese Frage auch nicht den erwünschten, übrigens nicht ausschlaggebenden, Aufschluß¹⁶⁾. Sie zeigen zwar den Willen des Gesetzgebers in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten umfassenden Rechtsschutz zu gewähren, lassen aber im Dunkeln, ob dies auch für Streitigkeiten gelten soll, die materiell dem Verfassungsrecht angehören, ohne daß für sie ein Verfassungsrechtsweg bereitsteht. Allerdings ist im Zweifel davon auszugehen, daß in einem Verfahrensgesetz Begriffe, die generell materiellrechtlich und verfahrensrechtlich verstanden werden können, auch verfahrensrechtlich gemeint sind. Da sich aus § 40 VwGO selbst eine eindeutige Antwort über die Tragweite der Vorschrift nicht entnehmen

Ule, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Anm. III zu § 40; Gerber, Koalitionsabkommen, S. 234.

13) So Schunk- de Clerck, Verwaltungsgerichtsordnung, Erl. 2 a zu § 40 und im Rahmen der Rezension des Tonbandurteils Wertenbruch (Anmerkung, S. 507) zu § 22 Abs. 1 MRVO 165 im Gegensatz zu Pohle (Anmerkung, S. 826).

14) 4. Abschn. I 2.

15) Auf diese bezieht sich Schunk- de Clerck (Verwaltungsgerichtsordnung, Erl. 2 a zu § 40) zur Begründung.

16) Siehe Bundestagsdrucksache 55, 3. Wahlperiode, S. 30 f zu § 38 alt.

läßt, wird der Richter diejenige Auslegung wählen, die zum praktisch brauchbarsten und für die Beteiligten befriedigendsten Ergebnis führt, d. h. er wird, wenn eine echte Rechtsstreitigkeit vorliegt, nach Möglichkeit auch das Bestehen eines Rechtsweges bejahen¹⁷⁾. In Anbetracht der Forderung des modernen Rechtsstaates umfassenden Rechtsschutz zu gewähren, vermag nur die verfahrensrechtliche Auslegung der Klausel zu einem überzeugenden Ergebnis zu führen, daß materiellrechtlicher Auslegung für wesensmäßig justiziable Streitigkeiten eine Lücke im Rechtsschutz bestehen würde.

Entgegen der herrschenden Meinung ist also bei Koalitionsstreitigkeiten den Parteien der Weg zu einem Gericht nicht grundsätzlich versagt. Ist die erste Voraussetzung, daß die Streitigkeit wesensmäßig justiziabel ist, erfüllt, besteht, abhängig vom Charakter der Streitigkeit, entweder der Weg zum Bundesverfassungsgericht (Organstreit) oder zu den Verwaltungsgerichten (allgemeine Leistungsklage).

17) Ein ähnliches Auslegungsproblem findet sich an anderer Stelle der VwGO, nämlich bei der Auslegung der verfassungsrechtlichen Vorbehaltsklausel des § 47 S. 1 VwGO. Es geht dabei um die Frage, ob die Vorbehaltsklausel schon erfüllt ist, wenn die in Frage stehende Rechtsvorschrift in irgendeinem Verfahren und auf Antrag irgendeines Antragstellers durch ein Verfassungsgericht nachprüfbar ist ("abstrakte" Betrachtungsweise) oder nur dann, wenn der Antragsteller des konkreten verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens eine solche Nachprüfung herbeiführen kann ("konkrete Betrachtungsweise"). Die h. M. entscheidet sich für die konkrete Betrachtungsweise, weil § 47 VwGO Rechtsschutzfunktion habe. Diese Interpretation zeigt auch das Bestreben, die VwGO im Sinne eines umfassenden Rechtsschutzes zu verstehen. (Vgl. Herzog, Normenkontrolle, S. 368 ff; Bachof, Normenkontrollverfahren, S. 9 ff; Beschluß des Bad.-Württ. VGH vom 14. 3. 1963 in DÖV 63, S. 760-764; Beschluß des Bay. VGH vom 31. 10. 62, BayVB1 63, 154).

Anhang

Wichtige Beispiele für Koalitionsvereinbarungen¹⁾

I. Richtlinien der Regierung Marx 1927

(Quelle: Berliner Tageblatt Nr. 44 vom 27. Januar 1927)

I. Außenpolitik.

Fortführung der bisherigen Außenpolitik im Sinne gegenseitiger friedlicher Verständigung. Anerkennung der Rechtsgültigkeit des Vertragswerks von Locarno, Loyale, gleichberechtigte Mitarbeit im Völkerbund.

II. Verfassung.

Anerkennung der Rechtsgültigkeit der in der Verfassung von Weimar begründeten republikanischen Staatsform. Unbedingter Schutz dieser Verfassung in ihrer Gesamtheit sowie der verfassungsmäßigen Reichsfarben (Artikel 3 der Reichsverfassung) gegen alle herabsetzenden Verunglimpfungen und rechtswidrigen Angriffe. Vorgehen gegen alle Vereinigungen und alle Bestrebungen, die den Umsturz der bestehenden Staatsform bezwecken. Verbot an alle Beamten, sich an solcher Vereinigungen oder Bestrebungen zu beteiligen. Die verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte der Beamten werden hierdurch nicht berührt.

¹⁾ Es ist jeweils der volle Wortlaut wiedergegeben, soweit nichts anderes vermerkt ist. Überschriften und Vorbemerkungen in () stammen vom Verfasser.

III. Reichswehr.

Bezüglich der Reichswehr wird der entsprechende Teil der Rede des Reichskanzlers vom 16. Dezember 1926 als maßgebend anerkannt.

1. Die Verordnung des Herrn Reichspräsidenten vom 31. Dezember 1926 ist strengstens durchzuführen.

2. Den Angehörigen der Reichswehr ist die Zugehörigkeit und das Zusammenarbeiten mit politischen Verbänden aller Richtungen, zu denen die sogenannten Wehrverbände aller Richtungen und Formen in erster Linie gehören, verboten. Diese Bestimmungen sollen strengstens durchgeführt werden.

3. Es wird eine Rekrutierungsverordnung erlassen, die Vorkehrungen trifft, daß keine verfassungsfeindlichen Personen im Sinne von Ziffer II in die Reichswehr aufgenommen werden.

IV. Kulturfragen.

Erlaß eines Reichsschulgesetzes unter Wahrung der Gewissensfreiheit und des Elternrechts. Grundsätzliche Gleichstellung der im Artikel 146 der Reichsverfassung vorgesehenen Schularten, Sicherung des Religionsunterrichts (Art. 149).

V. Sozialpolitik.

Tatkräftige Förderung der Sozialreform. Ausbau und Vollendung des Arbeitsrechts. Der nächste Schritt auf diesem Gebiete soll die Schaffung einer umfassenden Arbeitsschutzgesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Bergarbeit sein. Darin ist - ausgehend von den deutschen Verhältnissen - die Arbeitszeit einschließlich der Sonntagsruhe im Einklang mit den internationalen Vereinbarungen zu

regeln. Auf Grund einer solchen Regelung ist die deutsche Regierung zur Ratifizierung des Washingtoner Abkommens gleichzeitig mit den anderen westeuropäischen Industrieländern bereit. Bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes sollen durch Übergangs- und Notmaßnahmen Mißstände auf dem Gebiete der Arbeitszeit beseitigt werden. Die im Artikel 165 der Reichsverfassung vorgesehene Mitwirkung der Arbeiter und Angestellten in der Wirtschaft ist im Sinne der im Reichswirtschaftsrat zustandegekommenen Einigung weiter auszubauen.

Dringlich ist die Verabschiedung einer Versicherung gegen Arbeitslosigkeit. Damit im Zusammenhang stehen Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsnachweises.

Aufbau und Verfahren der Sozialversicherung sollen nach Möglichkeit vereinfacht werden. Die verschiedenen Versicherungszweige bedürfen einer organischen Verbindung und Ausgestaltung. Die Lage der Invaliden muß verbessert werden. Für die Seeleute ist eine Krankenversicherung zu schaffen.

Entschlossene Bekämpfung der Erwerbslosigkeit und Fürsorge für die Erwerbslosen mit allen zweckdienlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Mitteln. Die soziale Reform ist auch international, insbesondere im Zusammenwirken mit dem Internationalen Arbeitsamt, zu fördern.

(Hinweis und kurze Inhaltsangabe des mit dem RL "Marx" 1927 abgeschlossenen Geheimabkommens, wörtlich aus Berliner Tageblatt Nr. 44 vom 27. Januar 1927. Der genaue Text des Geheimabkommens konnte nicht ermittelt werden.)

Neben den Richtlinien haben in ihrer gestrigen Sitzung, wie wir von gut unterrichteter Seite erfahren, die Führer der Deutschnationalen, der Deutschen Volkspartei und des Zentrums noch ein so-

nanntes Protokoll angefertigt, das vier Punkte enthält. In dem ersten Punkt sagt das Protokoll hinsichtlich der Locarno-Politik, daß die Anerkennung der Locarno-Verträge nicht nur völkerrechtlich, sondern auch verfassungsrechtlich zu verstehen ist. Der zweite Punkt besagt, daß der Schutz der Verfassung sich auf den ganzen Artikel 3 der Reichsverfassung vom 11. August 1919 bezieht (Reichsfarben und Handelsflagge). Im dritten Punkt wird die Vereinbarung festgelegt, daß Anträge, die sich auf eine Abänderung der Verfassung beziehen, nur im gegenseitigen Einvernehmen der Regierungsparteien gestellt werden dürfen. Danach wäre es also einer der Regierungsparteien allein nicht gestattet, einen Antrag im Reichstag einzubringen, der eine Abänderung der Verfassung bezweckt. Der vierte Punkt des Protokolls bezieht sich auf eine Vereinbarung, wonach in der Regierungserklärung gesagt werden soll, daß man der Vergangenheit und ihren Symbolen die Achtung nicht versagen dürfe. Dieser letzte Punkt stellt eine Konzession des Zentrums an die Deutschen dar.

II. "Protocole d'accord" der Regierung Gouin, Frankreich 19

(Quelle: L'Année Politique 1946, S. 530 f; eigene Übersetzung)

Die Delegierten der MRP, der Sozialistischen Partei und der Kommunistischen Partei haben sich am 23. 1. 1946 versammelt.

Sie haben die gegenwärtige Situation ausführlich geprüft. Sie haben sich vereinigt, um zu bekräftigen, daß ihnen nach

der Regierungskrise die Bildung einer Regierung mit gleichmäßig verteilter Verantwortung, unter der Führung des Präsidenten der konstituierenden Nationalversammlung, als die natürlichste Lösung erschien, um ihren gemeinsamen Schwierigkeiten zu begegnen.

Sie sind sich darüber einig, daß es notwendig ist, in ihren mündlichen oder schriftlichen Auseinandersetzungen jede verletzende oder beleidigende Polemik zu vermeiden, damit sich die Übereinstimmung der drei Parteien in der Öffentlichkeit bestätige. Sie sind übereingekommen, die innerparteilichen Streitigkeiten beizulegen, damit auf diese Weise die Unterstützung der Regierung und die Einigkeit aller im Bemühen um die Wiedergeburt des Landes den höchsten Grad erreiche.

Sie werden sich mit allen Mitteln bemühen, für die Regierung in der Nationalversammlung, in der Presse und im ganzen Land einen Geist loyaler Einigkeit für die Verteidigung der in der Regierung gemeinsam gefaßten Entschlüsse zu erhalten und weiter zu entwickeln.

Sie haben die Notwendigkeit bekräftigt:

1. In das Regierungsprogramm diejenigen Maßnahmen aufzunehmen, die schon in den jeweiligen Programmen der drei Parteien enthalten sind und über die sie sich im Laufe der vorhergehenden Regierungsbildung geeinigt haben.
2. Eine genaue Bestandsaufnahme unserer Einnahmequellen und der augenblicklichen Bedürfnisse zu fertigen und zu veröffentlichen.
3. Beschleunigt die Maßnahmen zu verwirklichen, die schon von der konstituierenden Nationalversammlung beschlossen worden sind.

Die Delegierten der drei Parteien haben die wesentlichen

Punkte dieses Programms und die Reihenfolge der Dringlichkeit ihrer Verwirklichung festgelegt. Sie beauftragen ihre Vertreter in der Regierung diese Maßnahmen in die Regierungs-
erklärung aufzunehmen.

Darüber hinaus glauben sie, daß man an die erste Stelle der Aufgaben der Nationalversammlung und der Regierung das Problem der Lebensmittelversorgung stellen muß, dessen sofortige Lösung für die Lebenskraft und moralische Gesundheit der Nation unbedingt erforderlich ist; eine tiefgreifende Verwaltungsreform, wobei vor allem die überflüssigen und parasitären Dienststellen beseitigt werden sollen; die Verstaatlichungen, mit Ausnahme der Schlüsselindustrien, um den Staat von jeder wirtschaftlichen Bevormundung zu befreien und der nationalen Produktion mehr Schwung zu geben, die auf der anderen Seite von den ererbten Beschränkungen von Vichy befreit ist. Um diese Produktion zu entwickeln, die Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen und jede Krise zu vermeiden, wird es sich empfehlen, die Koordination der schon vorgenommenen Nationalisierungen zu festigen und dort, wo es nötig ist, die Strukturen zu bestimmen. Man wird in gleicher Weise, gemäß dem Wirtschafts- und Finanzplan, die Produktion den Bedürfnissen anpassen müssen.

Die Freiheit der Gewerkschaften und eine verhältnismäßige Beteiligung aller anerkannten Berufsorganisationen an den wirtschaftlichen und sozialen Tätigkeiten der Regierung müssen ebenfalls anerkannt werden.

Bereits von der Versammlung gebilligte Entschlüsse der Regierung sollen ausgeführt werden, und zwar besonders diejenigen, die die Beziehungen zur Regierung Franco betreffen.

Die drei Parteien erklären sich darüber einig, während der Dauer der Regierung im Schulwesen das Statut von 1939 aufrechtzuerhalten, dahingehend verstanden, daß jede von

ihnen sich vorbehält ihre eigenen Auffassungen zu verteidigen, aber dabei die Verpflichtungen beachtet, die man gemeinsam zum Gegenstand der zwischenparteilichen Auseinandersetzungen eingegangen ist.

III. Österreichisches Koalitionsabkommen von 1963

(Quelle: Archiv der Gegenwart vom März 1963, 10487; unterzeichnet am 29. März)

Grundsätze der Zusammenarbeit: 1. Die Österreichische Volkspartei und die Sozialistische Partei Österreichs bekennen sich zur Wahrung der Verfassung und des Rechtsstaates. 2. Die ÖVP und die SPÖ bilden eine gemeinsame Regierung. 3. Die beiden politischen Parteien werden die von ihnen gebildete Regierung nach den in diesem Arbeitsübereinkommen gemeinsam festgelegten Grundsätzen führen und diese Grundsätze in einer Regierungserklärung erläutern. Die Regierungsparteien verpflichten sich zur Zusammenarbeit grundsätzlich bis zum Ablauf der Gesetzgebungsperiode. Vorzeitige Neuwahlen werden nur einvernehmlich festgelegt und durch die von beiden Parteien gebildete Regierung durchgeführt. Im Verhältnis zwischen ÖVP und SPÖ gilt grundsätzlich das von jeder der beiden Parteien bei der Wahl am 18. November 1962 erzielte Mandatsverhältnis. 4. (A) Über Regierungsvorlagen soll in der Regel ein einstimmiger Beschluß der beiden Koalitionsparteien in materieller und formeller Hinsicht erzielt werden. ÖVP und SPÖ verpflichten sich, ihre Abgeordneten zu empfehlen, daß diese Vorlagen im Nationalrat gemeinsam vertreten werden, sofern sie nicht von beiden Parteien einvernehmlich für die Behandlung im Nationalrat

freigegeben werden. Die gleiche Vorgangsweise gilt über Verlangen einer Partei für Beharrungsbeschlüsse des Nationalrates. (B) Kommt über eine vom zuständigen Bundesminister in der Bundesregierung eingebrachte Vorlage in der Bundesregierung kein Beschluß zustande, so ist das Verhandlungskomitee (Punkt 5) mit dieser Angelegenheit zu befassen. Stellt eine Regierungspartei fest, daß auch im Verhandlungskomitee über diese Angelegenheit eine Einigung nicht erzielbar ist, so steht es jeder der beiden Regierungsparteien frei, nach Ablauf von drei Monaten ab dieser Feststellung zur beabsichtigten Vorlage einen Initiativantrag einzubringen. (C) Kommt bei solchen Initiativanträgen zwischen den Klubs der beiden Regierungsparteien binnen fünf Monaten keine Einigung über einen einvernehmlichen Vorgang zustande, so kann außer in den unter lit. D angeführten Angelegenheiten jede der beiden Parteien die freie Mehrheitsbildung (selbständiges Vorgehen in zuständigen Ausschüssen und im Plenum des Nationalrates) herbeiführen. Zu diesem Zweck werden die Ausschußmitglieder der beiden Parteien im Nationalrat in gleicher Zahl bestellt. (D) In nachstehenden Angelegenheiten ist jedoch auf jeden Fall zwischen den Klubs der beiden Regierungsparteien eine Einigung über die gemeinsame Vorgangsweise herbeizuführen: (a) Im Bereiche des Zivil- und Strafrechts hinsichtlich von Fragen, die Weltanschauungs- oder Gewissensfragen betreffen und als solche von einer der beiden Koalitionsparteien geltend gemacht werden, (b) die eine finanzielle Belastung von Bundesbürgern (physischen oder juristischen Personen) betreffen, (c) die für Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbänden Mehrausgaben oder Mindereinnahmen verursachen, jedoch mit Ausnahme des zur Durchführung eines Gesetzes notwendigen Verwaltungsaufwandes, (d) die eine Änderung des Bundesfinanzgesetzes oder der Beilagen zum Bundesfinanzgesetz innerhalb des geltenden Finanzjahres,

(e) die eine Veräußerung von Staatsgut betreffen. (E) Jede der beiden Regierungsparteien verpflichtet sich, ihren Abgeordneten zu empfehlen, für die Durchführung einer Volksabstimmung gemäß Art. 43 BV.-G. über Gesetzesbeschlüsse dieser Art - abgesehen von den in lit. D genannten Gegenständen - zu stimmen, falls dies von der überstimmten Partei verlangt wird. Sollte trotz Empfehlung ein Abgeordnetenklub die Zustimmung zur Durchführung der Volksabstimmung verweigern, so kann die andere Partei verlangen, daß gemeinsam die Auflösung des Nationalrates und die Ausschreibung von Neuwahlen beschlossen wird. (F) Bei allen anderen Initiativanträgen und sonstigen Vorlagen werden die Klubs der beiden Regierungsparteien im Parlament die Art der Behandlung und der Abstimmung absprechen. 5. Zur Koordination der Arbeit der beiden Parteien und zur Beilegung allfälliger Meinungsverschiedenheiten wird von den beiden Regierungsparteien ein Verhandlungskomitee gebildet. Jede der beiden Parteien wird jeweils nicht mehr als sieben Personen in dieses Komitee entsenden. Den Vorsitz führt der Bundeskanzler, in seiner Vertretung der Vizekanzler. 6. Unabhängig von der Vereinbarung des Punktes 4 wird festgelegt, daß über die Neuregelung der Wohnungsfrage bis 31. Dezember 1964 zwischen den Regierungsparteien eine einvernehmliche gesetzliche Regelung zustandekommen soll. Sollte bis zu diesem Zeitpunkt keine einvernehmliche Lösung erzielt worden sein, so steht es jeder der beiden Regierungsparteien frei, Gesetzentwürfe zur Regelung der Wohnungsfrage in Form von Initiativanträgen im Parlament einzubringen und unverzüglich eine Beschlußfassung im Wege der freien Mehrheitsbildung herbeizuführen. Beide Regierungsparteien verpflichten sich, ihren Abgeordneten zu empfehlen, für die Durchführung einer Volksabstimmung über einen in dieser Angelegenheit zustandekommenden Gesetzesbeschluß zu stimmen, sofern dies von der überstimmten Partei verlangt wird."

Wirkungsbereich der Staatssekretäre: "1. Der dienstliche Verkehr des Staatssekretärs mit den Beamten seines Bundesministeriums wird in keiner Weise unterbunden. 2. Einlaufende Informationen, Wahrnehmungsmeldungen und Berichte aller Art von entscheidender Bedeutung sind dem Staatssekretär zur Kenntnis zu bringen. 3. Der Staatssekretär kann jederzeit von den Sektionsleitern, Abteilungsvorständen und selbständigen Referenten des Bundesministeriums unmittelbar Auskünfte verlangen und sich unbeschadet der dienstlichen Unterstellung der Abteilungsvorstände und selbständigen Referenten unter die Leiter der Sektionen von ihnen über alle Gegenstände berichten zu lassen. Im Interesse eines geordneten Dienstbetriebes sind jedoch derartige Auskunftserteilungen und Berichterstattungen durch Abteilungsvorstände und Referenten jeweils zuerst dem Leiter der Sektion zur Kenntnis zu bringen und von ihm Auskünfte zu verlangen. 4. Der Staatssekretär wird die Einsichtnahme in die von ihm abverlangten Akten in der Regel anlässlich der Auskunftserteilung durch den zuständigen Sektionschef vornehmen. Er wird auch die Akten zur näheren Einsichtnahme nicht länger als 3 Tage bei sich behalten. 5. Vor der Behandlung von Fragen und Akten wird der Staatssekretär seine Stellungnahme entweder direkt dem Bundesminister zuleiten oder sich eine persönliche Aussprache mit diesem vorbehalten. 6. Akte über Gesetze, Verordnungen und sonstige allgemeine Anordnungen sind dem Staatssekretär vor Genehmigung durch den Bundesminister vorzuschreiben. Allfällige Einwände gegen die beabsichtige Erledigung wird der Staatssekretär auf dem Akte vornehmen oder schriftlich dem Bundesminister zuleiten oder sich eine persönliche Aussprache mit ihm vorbehalten. Der Bundesminister und der Staatssekretär werden in solchen Fällen in unmittelbare Fühlung treten und eine Übereinstimmung zu erzielen trachten. 7. Dienstliche Aufträge und Weisungen an die Abtei-

lungen des Bundesministeriums und die nachgeordneten Dienststellen erfolgen ausschließlich nur durch den Bundesminister. 8. Das Sekretariat des Staatssekretärs kann Akte nur über persönliche Weisung des Staatssekretärs anfordern. Von dieser Stelle (Sekretariat) verlangte Auskünfte sind nur im Wege des zuständigen Sektionschefs einzuholen. 9. Im Interesse eines geordneten Amtsbetriebes wird sich im übrigen der gesamte Dienstverkehr auch mit den nachgeordneten Dienststellen unter strikter Beachtung des Dienstweges abwickeln. Wo Dringlichkeit ein ausnahmsweises Abweichen von diesem Verwaltungsgrundsatz unvermeidlich erscheinen läßt, wird für die gleichzeitige abschriftliche Verständigung, bei mündlichen Besprechungen für die Beziehung des dienstplan- und geschäftsordnungsmäßig sachlich zuständigen Sektionschefs bzw. Behördenleiters Sorge getragen werden."

IV. Das Bonner Koalitionsabkommen von Oktober 1961

(Quelle: Die Welt vom 6. 11. 1961, Nr 259, S. 6; einige Zwischenüberschriften, die vermutlich von der Redaktion stammen, sind weggelassen)

A. I.

Die Koalitionspartner werden für die Dauer der 4. Wahlperiode des Deutschen Bundestages in einer Regierungskoalition zusammenarbeiten. Sie werden während dieser Zeit jedes Koalitionsangebot von dritter Seite ablehnen. Die Koalitionspartner gehen davon aus, daß der Vorsitzende der Christlich-Demokratischen Union, Dr. Konrad Adenauer, das Amt des Bundeskanzlers entsprechend seiner vor der Fraktion der CDU/CSU am Dienstag, dem 17. Oktober 1961, abgegebenen Erklärung nicht für die ganze Dauer der Legislaturperiode

bekleiden wird. Auf den Brief Dr. Adenauers vom ... 1961 an die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen wird Bezug genommen. Die Koalitionsvereinbarung wird durch den mit dem Wechsel in der Person des Bundeskanzlers notwendig werdenden Rücktritt der Bundesregierung nicht berührt.

II.

1. Die Vorsitzenden der Koalitionsparteien und der Koalitionsfraktionen verpflichten sich, darauf hinzuwirken, daß die Fraktion im Deutschen Bundestag nicht mit wechselnden Mehrheiten abstimmen, insbesondere daß nicht einzelne Gruppen der Koalitionsfraktionen zusammen mit der Opposition in Einzelfällen Mehrheiten bilden.

2. Jede Fraktion hat ihre grundsätzlichen Auffassungen. Sie bilden die Basis ihrer politischen Arbeit. Sinn der Koalition ist, in diesen Fragen einen für beide Teile gangbaren Weg zu finden. Dem dient der Koalitionsabschluß.

3. Die Koalitionspartner sind sich einig, daß nicht beabsichtigt ist, von früheren Bundestagen verabschiedete Gesetze aufzuheben. Mit den verabschiedeten Gesetzen werden Erfahrungen gesammelt. Sollten diese die Notwendigkeit einer Änderung ergeben, wird dies im Koalitionsausschuß beraten.

4. Die Koalitionsfraktionen bilden einen Koalitionsausschuß. Dieser Koalitionsausschuß tagt am ersten Arbeitstage jeder Woche. Dem Koalitionsausschuß gehören an: die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen, deren Stellvertreter und die parlamentarischen Geschäftsführer der Koalitionsfraktionen. Zu den Beratungen des Koalitionsausschusses werden von Fall zu Fall die Fachleute der Koalitionsfraktionen hinzugezogen. Die Hinzuziehung von Beratern, die den Koalitionsfraktionen nicht angehören, bedarf der Zustimmung

beider Koalitionspartner.

5. Die Grundgedanken der Regierungsentwürfe sind vor der Einbringung im Kabinett dem Koalitionsausschuß zur Beratung zuzuleiten. An diesen Beratungen nimmt der Fachminister teil.

6. Initiativgesetzentwürfe der Koalitionsfraktionen sind vor der Einbringung im Deutschen Bundestag dem Koalitionsausschuß zuzuleiten. Die Koalitionspartner werden versuchen, über die Einbringung und den Inhalt von Initiativgesetzentwürfen Übereinstimmung zu erzielen.

7. Die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen werden in ihren Fraktionen darauf hinwirken, daß Initiativgesetzentwürfe, die von Gruppen der Koalitionsfraktionen eingebracht werden, entsprechend Ziffer 4 dem Koalitionsausschuß zugeleitet werden.

8. Die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen werden von der Anberaumung jeder Kabinettsitzung unterrichtet. Sie haben das Recht, an jeder Kabinettsitzung teilzunehmen.

B.

Die Koalitionspartner sind sich über die folgenden Grundsätze der Politik der neuen Bundesregierung einig:

I. Außen- und Deutschlandpolitik

Oberste Ziele der Politik der Bundesregierung sind:

1. Die Erhaltung des Friedens;

2. die Erfüllung des Verfassungsauftrages des Grundgesetzes, die deutsche Einheit in gesicherter Freiheit zu vollenden;

3. Die Festigung der Bindung der Bundesrepublik Deutschland an den Westen.

Das NATO-Bündnis muß gestärkt werden durch

a) verstärkte politische Zusammenarbeit (Konsultation) und durch verstärkte militärische Zusammenarbeit (Integration), vor allem durch weitere Eingliederung der Bundeswehr in die Kommandostruktur der NATO;

b) Erhöhung der Verteidigungsanstrengungen aller NATO-Mitgliedstaaten. Die Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten ist durch einen Vergleich vergleichbarer Länder zu ermitteln. Die Bundesrepublik Deutschland wird ihre Verteidigungsanstrengungen vor allem durch Einführung einer allgemeinen Verteidigungspflicht auf militärischem und zivilem Gebiet und Verlängerung der Wehrdienstzeit auf achtzehn Monate erhöhen;

c) die waffentechnische Integration der NATO-Streitkräfte. Dazu gehört auch die Ausrüstung der Streitkräfte aller NATO-Partner mit allen modernen Waffen einschließlich der modernen Trägerwaffen. In der Frage der Verfügungsgewalt über die Atomsprengköpfe ist eine Regelung anzustreben, nach der ein Mitbestimmungsrecht der europäischen Partner im Rahmen einer zu erwartenden NATO-Formel festgelegt wird. Das gleiche gilt für den Einsatz von NATO-Sondertruppen mit besonderer Ausrüstung;

d) finanzielle Aufwendungen für die Landesverteidigung im Jahre 1962 in Höhe von 13,5 Milliarden DM zuzüglich der Ausgaben, die im Zuge der Contingency Planning erforderlich werden, in den darauffolgenden Jahren Aufwendungen im Rahmen der nach b) ermittelten Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland;

e) Unterstützung der vorbereitenden militärischen Maßnahmen der Alliierten auf deutschem Boden;

f) Inanspruchnahme der gesetzlichen Möglichkeiten für die vorrangige Durchführung von lebenswichtigen Bauvorhaben und Produktionsprogrammen für die Landesverteidigung, wenn diese auf andere Weise nicht zeitgerecht durchgeführt werden können;

g) Verabschiedung einer deutschen Notstandsgesetzgebung (vgl. hierzu Innenpolitik);

h) weiteren Ausbau der Organisationen für technische Not-
hilfe und zivilen Bevölkerungsschutz einschließlich eines
funktionsfähigen Warnsystems.

Die Herstellung eines das ganze Europa umfassenden wirtschaftlichen Zusammenschlusses muß weiter gefördert werden, wie das schon von dem Deutschen Bundestag am 5. Juli 1957 durch eine einmütig angenommene EntschlieBung zum Ausdruck gebracht worden ist. Die Mitgliedstaaten der EWG müssen die Herstellung der wirtschaftlichen Einheit des freien Teils Europas durch ihre Haltung gegenüber eintretenden Staaten, vor allem Großbritannien, fördern. Jede Verstärkung der politischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten des wirtschaftlichen Zusammenschlusses ist zu unterstützen.

Entsprechend den gegenwärtigen Gegebenheiten ist eine engere politische Zusammenarbeit unter weitgehender Wahrung der Souveränität jedes einzelnen Partnerstaates auf der Grundlage des französischen Vorschlags anzustreben. Die in dem Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft liegenden Möglichkeiten sind zu nutzen, um allen Teilen der deutschen Wirtschaft, vor allem der deutschen Landwirtschaft, den Eintritt in den europäischen Markt zu erleichtern.

In Übereinstimmung mit dem Grundgesetz und den von der Bundesrepublik Deutschland geschlossenen Verträgen, insbesondere dem Deutschland-Vertrag, ist die deutsche Einheit unverrückbares Ziel deutscher Politik. Artikel 7 des

Deutschland-Vertrages, in dem die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich die Wiederherstellung der deutschen Einheit als Ziel der gemeinsamen Politik bezeichnet haben, ist die wichtigste Grundlage für die deutsche Hoffnung auf Wiedervereinigung. Das Grundgesetz und Artikel 7 des Deutschland-Vertrages lassen nicht zu:

a) eine Minderung des Bestandes an deutscher Einheit durch Lösung oder Lockerung der Bindungen Berlins an die Bundesrepublik;

b) eine Minderung des Bestandes an deutscher Einheit durch eine irgendwie geartete Anerkennung eines deutschen Teilstaates auf dem Gebiet der sowjetischen Besatzungszone, das gilt nicht für technische Kontakte mit den Organen der sowjetischen Besatzungszone, die von beiden Seiten durch besondere Beauftragte wahrgenommen werden;

c) eine Minderung des Bestandes an deutscher Einheit durch eine direkte oder indirekte Sanktionierung der Unrechtsmaßnahmen vom 13. August 1961 oder durch einen Ersatz dieser Maßnahmen durch Anerkennung der Kontrolle des zivilen Luftverkehrs von und nach Berlin durch die Sowjetunion oder die Behörden der sowjetischen Besatzungszone;

d) eine Regelung der Grenzfrage vor Abschluß eines Friedensvertrages für ganz Deutschland.

Die neue Bundesregierung muß versuchen, die Initiative für die Deutschland-Politik für sich und den Westen zu gewinnen. Sie muß die Lösung der Deutschland- und Berlin-Frage durch Friedensverhandlungen für ganz Deutschland anstreben:

auf der Grundlage der EntschlieÙung des Deutschen Bundestages vom 1. Oktober 1958 und der unter Zustimmung aller Fraktionen abgegebenen Erklärung des Bundestagspräsidenten vom 30. Juni 1961.

Über das Verfahren zu einem Friedensvertrag mit Deutsch-

land ist eine Einigung zwischen den Westmächten und Sowjetrußland herbeizuführen.

Die Friedensverhandlungen selbst müssen Klarheit schaffen über den militärischen und politischen Status des zukünftigen Gesamtdeutschlands.

Es ist selbstverständlich, daß ein Friedensvertrag die definitive Bereinigung der materiellen und rechtlichen Fragen bringen muß, die sich aus dem zweiten Weltkrieg ergeben.

Es ist unerlässlich, daß dem ganzen deutschen Volk die Möglichkeit verbürgt wird, Gebrauch zu machen "von dem Grundsatz der gleichen Rechte und der Selbstbestimmung der Völker", wie es verankert ist in dem Artikel der Charta der Vereinigten Nationen.

Die Koalitionspartner versuchen, für diese Deutschland-Politik die Unterstützung der parlamentarischen Opposition zu gewinnen.

II. Innen- und Staatspolitik

Eine Notstandsgesetzgebung ist unverzüglich in Angriff zu nehmen. Sie muß die Voraussetzungen dafür schaffen, daß wirksame Maßnahmen getroffen werden können, daß über diese Maßnahmen schnell entschieden werden kann und daß diese Entscheidungen in einem einfachen Verfahren ergehen können. Grundentscheidungen des Grundgesetzes, insbesondere der Grundsatz der Gewaltenteilung, die Rechtsstaatlichkeit und das föderative System müssen in ihrem Kernbereich gewahrt werden.

In Ausführung von Artikel 21 des Grundgesetzes muß der Entwurf eines Parteiengesetzes vorgelegt werden. Dieser Gesetzentwurf muß die Rechte und Pflichten der politischen

Parteien als wesentlicher Träger der politischen Willensbildung im demokratischen Staat festlegen.

Die Unabhängigkeit der Parteien und die Erfüllung ihres politischen Bildungsauftrages sind durch die Gewährung von ausreichenden Bildungsmitteln sicherzustellen. Bei der Verteilung der Bildungsmittel sind zu berücksichtigen:

a) die einheitlichen Grundaufgaben aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien durch Gewährung eines Sockelbetrages,

b) das Stärkeverhältnis der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien durch Gewährung entsprechender Zuschläge.

Über die Verwendung der Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung entscheidet der Bundeskanzler nur im Einvernehmen mit einem Kabinettsmitglied, das der FDP angehört und von diesem benannt ist.

III. Wirtschafts- und Finanzpolitik

Konsequente Fortführung der sozialen Marktwirtschaft, auch in der EWG und in anderen europäischen Zusammenschlüssen

Aufrechterhaltung der Kaufkraft der Währung. Das sollte vor allem geschehen durch:

a) eine verstärkte Koordinierung der Konjunkturpolitik, unter Umständen durch Einsatz einer unabhängigen Kommission,

b) keine Ausdehnung des Staatshaushaltes, wenn nicht unabwiesbare Gründe vorliegen,

c) Anpassung der Wachstumsraten der Steuereinnahmen an die Steigerung des Sozialproduktes,

d) Finanzierung des außerordentlichen Haushalts durch Kapitalmarktmittel. Rückgriff auf Mittel des ordentlichen Haushalts, erst wenn der Kapitalmarkt erschöpft ist.

Keine Steuererhöhungen. Wenn die Haushaltslage eine Steuersenkung zuläßt, so ist in erster Linie eine Senkung der Einkommensteuer, Lohnsteuer und Körperschaftssteuer für die mittleren Einkommen und Erträge vorzusehen.

Sofortige Inangriffnahme der Finanzreform. Dabei besondere Berücksichtigung der Gemeindefinanzen, vor allem aber Überprüfung der Gemeindesteuern, das auch im Hinblick auf die Novelle zum Jugendwohlfahrtsgesetz und zum Bundessozialhilfegesetz.

Sofortige Inangriffnahme der Umsatzsteuerreform mit dem Ziel der Einführung einer wettbewerbsneutralen Umsatzsteuer.

Einsatz einer unabhängigen Kommission zur Überprüfung aller der Konzentration förderlichen und der mittelständischen Wirtschaft nachteiligen gesetzlichen Bestimmungen (parallel zur Enquetekommission).

Fortsetzung der Privatisierung des Erwerbsvermögens der öffentlichen Hand. Verhinderung neuer Vermögensbildung in der öffentlichen Hand.

Schrittweise Überführung der Wohnwirtschaft in die soziale Marktwirtschaft:

- a) Altbauwohnungen;
- b) freie Neubauwohnungen,
- c) Wohnungen im sozialen Wohnungsbau.

Teilweise Privatisierung des nach dem Kriege mit öffentlichen Mitteln in der Hand von Wohnungsbaugesellschaften entstandenen Wohnungseigentums im Rahmen der Eigentums-
garantie des Grundgesetzes.

Durchführung der Aktienrechtsreform.

IV. Verkehrspolitik

Bereitstellung erheblicher zusätzlicher Mittel für den Straßenbau mit dem Ziel der Schaffung eines leistungsfähigen Gesamtstraßennetzes und der Entlastung der kommunalen Bau- lastträger.

Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen privater und staatlicher Verkehrsträger.

Überprüfung der Wettbewerbsbedingungen deutscher Verkehrsträger gegenüber ausländischen Verkehrsträgern.

Ausbau des Binnenwasserstraßennetzes vor allem durch den Bau einer Nord-Süd-Verbindung von der Elbe zum Mittelland- kanal.

Überprüfung und Koordinierung der Zuständigkeiten auf den Gebieten Energiepolitik (langfristige Planung), Entwicklungshilfe, gesunde Luft, reines Wasser und Lärm- bekämpfung.

V. Agrarpolitik

Die wirtschaftliche und soziale Lage der landwirtschaftlichen Betriebe und der bäuerlichen Bevölkerung wird durch eine berichtigte Bestandsaufnahme dargestellt.

Das Landwirtschaftsgesetz ist im Hinblick auf die Verpflichtungen der Bundesrepublik aus dem EWG-Vertrag so zu ergänzen, daß der ordnungsgemäß geführte Betrieb die Kosten- deckung erzielen kann.

Weitere Entscheidungen über die gemeinsame Agrarpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft müssen die Notwendigkeit berücksichtigen, daß ein gemeinsamer europäischer Agrarmarkt unter Einschluß Englands und anderer eintretender Staaten gebildet werden kann.

VI. Sozialpolitik

Die Bundesregierung wird im Jahre 1962 den Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Kindergeldrechts vorlegen. Dieser Gesetzentwurf wird die Aufbringung der Mittel für das Kindergeld für dritte und weitere Kinder aus Haushaltsmitteln vorsehen.

Die Bundesregierung wird den Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Unfallversicherung so schnell wie möglich vorlegen. Der Gesetzentwurf wird eine Regelung für die Aufbringung der Mittel für die sogenannten Fremdlasten (Leistungen an Vertriebene, Flüchtlinge usw.) vorsehen.

Die Bundesregierung wird den Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Krankenversicherung vorlegen. Die Krankenversicherungsreform muß zu einer Stärkung der Selbstverantwortung führen.

Der Reformentwurf wird für die Fragen der Kostenbeteiligung gegenüber dem in der 3. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vorgelegten Regierungsentwurf neue Vorstellungen enthalten. Im Rahmen des Reformwerks sind die Mängel des geltenden Lohnfortzahlungsrechts zu beseitigen.

Im Rahmen der Sozialreform werden im Zusammenhang mit der gesetzlichen Rentenversicherung auch die Möglichkeiten der Alterssicherung der freien Berufe und anderer Selbständiger geprüft.

Die Bundesregierung wird im Jahre 1962 den Entwurf eines Gesetzes zur Aufwertung der privaten Kapital- und Rentenversicherungen vorlegen. Die Abwicklung des Gesetzes kann sich über mehrere Jahre erstrecken. Sie richtet sich nach den erforderlichen Mitteln und der Finanzlage des Bundes.

Die Bundesregierung wird sich bemühen, auf allen Gebieten

der Kriegsfolgengesetzgebung in der 4. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages zu einer Schlußgesetzgebung zu kommen. Hierzu gehört vordringlich das Schlußgesetz zu Artikel 131 des Grundgesetzes.

In der Lastenausgleichsgesetzgebung sind die Voraussetzungen für eine beschleunigte Auszahlung der Hauptentschädigung zu schaffen.

Die Bundesregierung wird einen Gesetzentwurf vorlegen, durch den die Gleichstellung der Sowjetzonenflüchtlinge mit den Heimatvertriebenen auf allen sozialen Gebieten erreicht wird.

Die Bundesregierung wird außerdem einen Gesetzentwurf zur Beweissicherung oder zur Feststellung von in der sowjetischen Besatzungszone und dem Sowjetsektor von Berlin erlittenen Schäden vorlegen.

Die Bundesregierung wird einen Gesetzentwurf zur Regelung der Demontageschäden vorlegen. Die Entscheidung wird nach den Grundsätzen der Lastenausgleichsgesetzgebung durchgeführt.

Ein Jahr nach Inkrafttreten des Jugendarbeitsschutzgesetzes wird die Bundesregierung durch einen interministeriellen Ausschuß die Auswirkungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes auf Jugendliche und Arbeitgeber überprüfen.

Das Gebot der Sonntagsheiligung wird bejaht. Die Einschränkung der Sonntagsarbeit wird grundsätzlich geprüft. Einzelmaßnahmen werden bis zum Abschluß dieser Prüfung nur auf Koalitionsbeschluß getroffen.

Die Bundesregierung wird im 4. Deutschen Bundestag keinen Gesetzentwurf vorlegen, der zum Gegenstand hat:

a) die Ausdehnung der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung,

- b) die Errichtung von Arbeiter- und Angestelltenkammern,
- c) die Einführung eines Solidaritätsbeitrages.

Die Bundesregierung wird Maßnahmen zur Förderung der Eigentumsbildung in Form des Ausbaus des Sparprämienystems und des Bausparprämienystems sowie steuerlicher Vergünstigungen ergreifen. Die Auswirkungen des Gesetzes über die Vermögensbildung der Arbeitnehmer werden nach zweijähriger Geltungsdauer des Gesetzes überprüft.

Die Koalitionspartner werden die partnerschaftliche Zusammenarbeit auch sicherstellen durch eine angemessene Berücksichtigung beider Partner bei der Besetzung von Positionen im öffentlichen Leben, bei denen die Bewerber unter Berücksichtigung politischer Gesichtspunkte ausgewählt werden.

V. Das Bonner Koalitionsabkommen von Dezember 1962

(Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 12. 1962, S. 3)

1. Die Koalition CDU/CSU-FDP wird wiederhergestellt. Die Bundesregierung wird umgebildet.

2. Der Gedanke, das Bundeskabinett zu verkleinern, wird nicht weiterverfolgt, weil die Koalitionspartner dem Vorschlag des Bundeskanzlers zustimmen, neue und jüngere Kräfte für die Kabinettsarbeit heranzuziehen, um diese Erfahrungen sammeln zu lassen und die Kontinuität der Politik zu fördern.

3. Die Koalitionspartner werden ihre gemeinsame Politik auf dem bisherigen Fundament fortsetzen. Dies kommt in den

Regierungserklärungen vom 29. 11. 1961 und vom 9. 10. 1962 sowie in der Haushaltsrede vom 7. 11. 1962 und der EntschlieÙung der Koalitionsfraktionen vom 12. 10. 1962 zum Ausdruck.

4. Die umgebildete Bundesregierung macht sich die den gesetzgebenden Körperschaften zugeleiteten Vorlagen zu eigen und wird sich - ebenso wie die Koalitions-Fraktionen - um eine zügige Beratung und Verabschiedung bemühen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Fraktionen der Koalition und zwischen Regierung und Fraktionen muß verbessert, ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis muß hergestellt, weitere Krisen müssen vermieden werden. Die hierzu zwischen den Koalitionspartnern begonnenen Gespräche sollen alsbald nach der Regierungsumbildung fortgesetzt werden.

Sozialpolitik: Die Gesetzentwürfe der Bundesregierung zur Neuregelung des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung, über die Fortzahlung des Arbeitsentgelts im Krankheitsfalle und zu einem Bundeskindergeldgesetz sollen alsbald und als Einheit verabschiedet werden und zum gleichen Zeitpunkt in Kraft treten.

Die Bundesregierung wird alsbald die in der Haushaltsrede vom 7. 11. 1962 angekündigten Gesetzentwürfe über die Beseitigung von Härten in der Kriegsopferversorgung, in der Flüchtlingsgesetzgebung und bei der Kriegsgefangenenentschädigung vorlegen.

Finanz- und Wirtschaftspolitik, "Stabilisierungsprogramm" Die Bundesregierung wird sofort mit den Ländern Verhandlungen über eine Reform der Finanzverfassung aufnehmen. Bund, Länder und Gemeinden sollen in die Lage versetzt werden, in einer wirksamen konjunkturgerechten Haushaltspolitik ihre Aufgaben zu erfüllen und die Stabilität der Währung zu sichern. Die öffentlichen Ausgaben sollen sich

im Rahmen des realen Zuwachses des Sozialproduktes halten, eine Rangfolge erhalten und politisch unabwendbar, wirtschaftlich sinnvoll und finanziell tragbar sein.

Die steuerlichen Reformen werden nach dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit und der Wettbewerbsgleichheit mit dem Ziel der Harmonisierung im EWG-Raum fortgesetzt.

Aufgabe der Wirtschaftspolitik bleibt es, die Leistungskraft der deutschen Wirtschaft zu steigern, damit sie ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit behält. Dazu ist es auch erforderlich, Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt und gegenüber dem Ausland (insbesondere im EWG-Raum) zu beseitigen.

Die Bundesrepublik wird eine Gesellschaftspolitik betreiben, die das Eigentum breiter streut, der Familie ihren fundamentalen Rang gibt, den Mittelstand und die Landwirtschaft sowie eine gesunde regionale Gliederung fördert.

Landwirtschaft: Die Bundesregierung wird im Rahmen der Verhandlungen über die agrarpolitische Preisgestaltung innerhalb der EWG an dem in der Bundesrepublik gültigen Getreidepreis festhalten. Vor weiteren Übergangsmaßnahmen zum Gemeinsamen Markt sind die Offenlegung der bestehenden Wettbewerbsverzerrungen und ihre Beseitigung nachdrücklich anzustreben.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft soll gesteigert, Maßnahmen zur Strukturverbesserung sollen nachdrücklich gefördert werden. Der Kapitaldienst ist den veränderten Verhältnissen anzumessen. Die Bundesregierung sollte auf dem Gebiete des Agrarkredites durch Zinsverbilligungsmaßnahmen Voraussetzungen schaffen, wie sie in anderen EWG-Ländern bereits bestehen. Den Erhebungen des Grünen Berichtes ist Rechnung zu tragen.

Die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen

Menschen soll durch geeignete Maßnahmen verbessert werden. Das gilt insbesondere auf dem Gebiet der Altershilfe und der Unfallversicherung.

Notstand: Die vorliegenden Gesetzentwürfe der Bundesregierung sollen zügig beraten und verabschiedet werden. Die hieraus entstehenden sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Fragen sollen zwischen den Koalitionspartnern erörtert werden mit dem Ziel, gemeinsame Antworten zu finden.

VI. Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 1965¹⁾

Der durch den Ausgang der Bundestagswahl vom 19. September zum Ausdruck gekommene Wählerwille²⁾ wurde allgemein als Votum für die Fortsetzung der Koalition der CDU/CSU mit der FDP, der sog. kleinen Koalition, gedeutet.

Einige Tage nach den Wahlen wurden von der CDU/CSU und der FDP für die Koalitionsverhandlungen eigene Verhandlungskommissionen gebildet. Die offiziellen Koalitionsgespräche sollten erst am 12. Oktober beginnen, jedoch fanden bald nach der Wahl persönliche Vorbesprechungen maßgebender Politiker statt. Der Kanzlerkandidat Erhard (CDU) ließ wissen, daß er von seinem durch die Verfassung garantierten Recht Gebrauch machen werde, sich seine Mitarbeiter selbst auszusuchen. Über die "Sachfragen" konnte man sich schnell einigen, da sich die Verhandlungspartner mit den von Erhard geäußerten Auffassungen über die politische Arbeit der

1) Der Bericht beruht auf Pressemeldungen.

2) Das Endergebnis einschließlich der Nachwahl in zwei Wahlkreisen am 3. Oktober 1965 lautet: CDU/CSU 47,6 %; SPD 39,3 %; FDP 9,5 %.

zukünftigen Regierung einverstanden zeigten. Dagegen wurde mit Heftigkeit um die personelle Besetzung der Regierung gekämpft. Die CSU trat in diesem Ringen um die Regierungsbildung, obwohl sie mit der CDU eine gemeinsame Verhandlungskommission gebildet hatte, als eigene Partei mit eigenen Koalitionswünschen auf. Von einigen Politikern der CDU unterstützt, hatte sich die CSU zum Ziel gesetzt, den Außenminister der vorhergehenden Regierung, Schröder (CDU), sowie den Parteivorsitzenden der FDP, Mende, als Vizekanzler und Minister für gesamtdeutsche Fragen ablösen zu lassen. Gleichzeitig forderte der Parteivorsitzende der CSU, Strauß, für sich eine Ehrenerklärung durch die FDP, die ihm die "Kabinettsfähigkeit" bescheinigen sollte. Bereits vor Beginn der offiziellen Koalitionsgespräche klärte sich, daß Schröder Außenminister bleiben würde. Die Unionsparteien wurden sich darüber einig, daß Mende das gesamtdeutsche Ministerium abgeben sollte. Die FDP erklärte daraufhin das Verbleiben von Mende in seinem bisherigen Amt zur "Koalitionsfrage". Sie drohte auch, bei den beiden ersten Entscheidungen des neuen Bundestages - Billigung der Fraktionsgemeinschaft CDU/CSU und Wahl des Bundestagspräsidenten - nicht mit den Unionsparteien zu stimmen, falls man sich in den Koalitionsverhandlungen bis dahin nicht einigen könne. Von CDU und CSU wurde nun eine Minderheitsregierung ohne FDP in Erwägung gezogen. Wegen der Gefährlichkeit einer Minderheitsregierung entschloß man sich bei der CDU schließlich, der FDP nachzugeben. Gegen den Widerstand der CSU gestand Erhard der FDP zu, daß Mende das Ministerium für gesamtdeutsche Fragen erhalte. Hinsichtlich der Ehrenerklärung für Strauß einigten sich die Ver-

handlungskommissionen auf folgende Formel: "Alle in der Vergangenheit erhobenen Vorbehalte gegen die Kabinettsfähigkeit führender Politiker der Koalition werden für erledigt erklärt." In einem persönlichen Gespräch versicherte Erhard Mende, daß Strauß nicht auf der Kabinettsliste erscheinen werde. Die CSU erreichte noch die Zusage Erhards, daß sie mit fünf Ministerposten bedacht werde.

Am 20. 10. 1965 wurde Erhard mit den Stimmen der FDP zum Bundeskanzler gewählt. Die endgültige Ministerliste wurde erst nach der Wahl aufgestellt. Ein schriftlicher Koalitionsakt wurde, soweit ersichtlich, nicht abgeschlossen.

Lebenslauf:

Ich wurde am 16. Mai 1939 als Sohn des Rechtsanwalts Dr. Erich Scheidle und seiner Ehefrau Helma, geb. Dausinger, in Augsburg geboren. In Augsburg besuchte ich die Volksschule und die höhere Schule und legte im Sommer 1958 am Realgymnasium Augsburg die Reifeprüfung ab. An den Universitäten von München, Innsbruck, Hamburg und Erlangen studierte ich Rechtswissenschaften und beendete mein juristisches Studium am 8. Januar 1963 mit dem Referendarexamen. Seit März 1963 stehe ich als Rechtsreferendar im Vorbereitungsdienst.

Fotodruck

Fotodruck

– W. Hög, Erlangen, Brüxer Straße 9, (Nähe Röthelheimbad) Telefon 1636 [15336] –